



3 1761 11701854 9



Government  
Publication



Government  
Publications




Government  
Publications



Government  
Publications





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117018549>



HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Thursday, October 25, 1979  
Thursday, November 1, 1979

Le jeudi 25 octobre 1979  
Le jeudi 1<sup>er</sup> novembre 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

Président: M. Don Johnston

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

**Public Accounts**

**Comptes publics**

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Report for the  
fiscal year ended March 31, 1978—Chapter 11—  
Comprehensive Auditing for Parliament.

CONCERNANT:

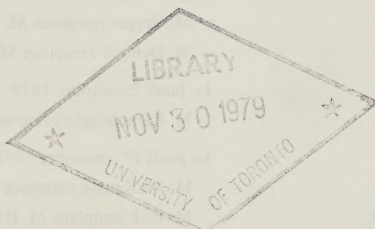
Le Rapport du Vérificateur général du Canada  
pour l'année financière terminée le 31 mars  
1978—Chapitre #11—Vérification intégrée  
destinée au Parlement.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

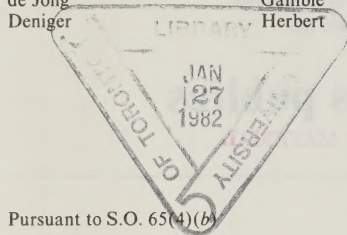
*Chairman:* Mr. Don Johnston

*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Bosley  
Cameron  
Cook  
de Jong  
Deniger

Desmarais  
Fennell  
Fish  
Gamble  
Herbert



Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Wednesday, October 17, 1979:

Mr. Loiselle replaced Mr. Deniger;

Mr. McCauley replaced Mr. Desmarais.

Thursday, October 18, 1979:

Mr. Desmarais replaced Mr. Loiselle.

Monday, October 22, 1979:

Mr. Thacker replaced Mr. McDermid.

Wednesday, October 24, 1979:

Mr. Bosley replaced Mr. Clarke (*Vancouver Quadra*).

Thursday, October 25, 1979:

Mr. Berger replaced Mr. Lamontagne;

Mr. Deniger replaced Mr. Dupras.

Monday, October 29, 1979:

Mr. Lamontagne replaced Mr. Berger.

Thursday, November 1, 1979:

Mr. McKenzie replaced Mr. Halliday;

Mr. Fish replaced Mr. Ritchie (*York East*);

Mr. Cook replaced Mr. Wakim.

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston

*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Joyal  
Lamontagne  
McCauley  
McKenzie

Rae  
Taylor  
(*Bow River*)  
Thacker—(19)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 17 octobre 1979:

M. Loiselle remplace M. Deniger;

M. McCauley remplace M. Desmarais.

Le jeudi 18 octobre 1979:

M. Desmarais remplace M. Loiselle.

Le lundi 22 octobre 1979:

M. Thacker remplace M. McDermid.

Le mercredi 24 octobre 1979:

M. Bosley remplace M. Clarke (*Vancouver Quadra*).

Le jeudi 25 octobre 1979:

M. Berger remplace M. Lamontagne;

M. Deniger remplace M. Dupras.

Le lundi 29 octobre 1979:

M. Lamontagne remplace M. Berger.

Le jeudi 1<sup>er</sup> novembre 1979:

M. McKenzie remplace M. Halliday;

M. Fish remplace M. Ritchie (*York-Est*);

M. Cook remplace M. Wakim.



## ORDER OF REFERENCE

Friday, October 12, 1979

**ORDERED.**—That the following Members do compose the Standing Committee on Public Accounts: Messrs. Cameron, Clarke (*Vancouver Quadra*), Gamble, Hawkes, Ritchie (*York East*), Fennell, Halliday, McDermid, Taylor (*Bow River*), Wakim, Deniger, Desmarais, Dupras, Herbert, Lamontagne, Joyal, Johnston, de Jong and Rae.

**ATTEST:***Le Greffier de la Chambre des communes*

C. B. KOESTER

*The Clerk of the House of Commons*

## ORDRE DE RENVOI

Le vendredi 12 octobre 1979

**IL EST ORDONNÉ.**—Que le Comité permanent des comptes publics soit composé des députés dont les noms suivent: Messieurs Cameron, Clarke (*Vancouver Quadra*), Gamble, Hawkes, Ritchie (*York-Est*), Fennell, Halliday, McDermid, Taylor (*Bow River*), Wakim, Deniger, Desmarais, Dupras, Herbert, Lamontagne, Joyal, Johnston, de Jong et Rae.

**ATTESTÉ:**

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 25, 1979

(1)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 5:07 o'clock p.m. this day, for the purpose of organization.

*Members of the Committee present:* Messrs. Berger, Bosley, Deniger, Desmarais, Gamble, Halliday, Hawkes, Johnston, Joyal, Thacker and Wakim.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

Mr. Desmarais moved, seconded by Mr. Deniger,—That Mr. Johnston do take the Chair of the Committee as Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The Chairman, Mr. Johnston, took the Chair.

On motion of Mr. Halliday, seconded by Mr. Bosley, it was agreed,—That Mr. Hawkes be elected Vice-Chairman of the Committee.

On motion of Mr. Bosley, seconded by Mr. Deniger, it was agreed,—That 4 Progressive Conservative Party Representatives, 3 Liberal Party Representatives and 1 New Democratic Party Representative do compose the Subcommittee on Agenda and Procedure.

Mr. Bosley moved, seconded by Mr. Desmarais,—That the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present provided that at least four (4) members are present and that both Government and Opposition members are present.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of Mr. Bosley, seconded by Mr. Deniger, it was agreed,—That the Committee print 1,000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence.

At 5:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 1, 1979

(2)

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:07 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Bosley, Cameron, Cook, de Jong, Deniger, Desmarais, Fennell, Fish, Gamble, Hawkes, Herbert, Johnston, Joyal, Lamontagne, McKenzie, Taylor (*Bow River*) and Thacker.

*Other Members present:* Messrs. Berger, Gauthier (*Ottawa-Vanier*) and Wakim.

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. E. R. Adams.

*Witnesses:* From the Office of the Auditor General of Canada: Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Mr. L. Meyers, Deputy Auditor General. From the Office of the

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 OCTOBRE 1979

(1)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics tient aujourd'hui, à 17 h 07, sa séance d'organisation.

*Membres du Comité présents:* MM. Berger, Bosley, Deniger, Desmarais, Gamble, Halliday, Hawkes, Johnston, Joyal, Thacker et Wakim.

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

M. Desmarais propose, appuyé par M. Deniger,—Que M. Johnston soit nommé président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le président, M. Johnston, prend place au fauteuil.

Sur motion de M. Halliday, appuyé par M. Bosley, il est convenu,—Que M. Hawkes soit élu vice-président du Comité.

Sur motion de M. Bosley, appuyé par M. Deniger, il est convenu,—Que quatre représentants du Parti progressiste conservateur, 3 représentants du Parti libéral et un représentant du Nouveau parti démocratique forment le sous-comité du programme et de la procédure.

M. Bosley propose, appuyé par M. Desmarais,—Que le président soit autorisé, à défaut de quorum, à tenir des séances, à recevoir et à autoriser l'impression des témoignages, pourvu qu'au moins quatre (4) membres soient présents et que les membres du gouvernement et de l'opposition soient présents.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Sur motion de M. Bosley, appuyé par M. Deniger, il est convenu—Que le Comité fasse imprimer 1,000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

A 17 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 1<sup>er</sup> NOVEMBRE 1979

(2)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 07 sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Bosley, Cameron, Cook, de Jong, Deniger, Desmarais, Fennell, Fish, Gamble, Hawkes, Herbert, Johnston, Joyal, Lamontagne, McKenzie, Taylor (*Bow River*) et Thacker.

*Autres députés présents:* MM. Berger, Gauthier (*Ottawa-Vanier*) et Wakim.

*Aussi présent:* Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: M. E. R. Adams.

*Témoins:* Du Bureau du Vérificateur général du Canada: M. J. J. Macdonell, Vérificateur général du Canada; M. L. Meyers, sous-vérificateur général. Du Bureau du Contrôleur

*Comptroller General of Canada:* Mr. L. M. McGimpsey, Director, Financial Policy Evaluation Division.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

The Committee resumed consideration of Chapter 11—Comprehensive Auditing for Parliament.

The Chairman presented the First Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure which is as follows:

Your Subcommittee agreed to recommend that the following tentative program be approved:

(a) Thursday, November 1, 1979—11:00 a.m.

Subject: Comprehensive Auditing—Video tape briefing and question period.

(b) Monday, November 5, 1979—6:00 p.m.—Dinner meeting, Room 112-N, Centre Block.

Subjects: Chapter 9—1978 Report of the Auditor General—Contracting.

Chapters 2-5—1978 Report of the Auditor General—Study of Procedures in Cost Effectiveness.

Briefing by Auditor General's staff.

(c) Tuesday, November 6, 1979—11:00 a.m.

Subject: Chapter 9—1978 Report of the Auditor General—Contracting.

Witnesses: From the Auditor General's staff, Treasury Board and the Department of Supply and Services—Supply Administration.

(d) Thursday, November 8, 1979—11:00 a.m.

Subject: As in (c) above.

Witnesses: As in (c) above.

(e) Tuesday, November 13, 1979—11:00 a.m.

Subject: Report from the Comptroller General on IMPAC Study and progress report with respect to improving the financial information Parliament receives.

Witness: Comptroller General of Canada.

(f) Thursday, November 15, 1979—11:00 a.m.

Subject: Auditor General's 1978 Report—Chapters 2, 3, 4 and 5—Study of Procedures in Cost Effectiveness.

Mr. Thacker moved, seconded by Mr. Desmarais,—That the First Report be approved.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

*général du Canada:* M. L. M. McGimpsey, directeur, Division de l'évaluation des politiques financières.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Le Comité reprend l'étude du chapitre 11—Vérification intégrée destinée au Parlement.

Le président présente le Premier rapport du sous-comité du programme et de la procédure:

Votre sous-comité a convenu de recommander que le projet de programme suivant soit approuvé:

a) Le jeudi 1<sup>er</sup> novembre 1979—11 heures

Objet: Vérification intégrée—Séance d'information avec magnétoscope et période de questions.

b) Le lundi 5 novembre 1979—18 heures—Dîner, pièce 112-N. Édifice du Centre.

Objet: Chapitre 9—Rapport du Vérificateur général 1978—Procédés des marchés.

Chapitres 2-5—Rapport du Vérificateur général 1978—Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité.

Séance d'information par le personnel du Vérificateur général.

c) Le mardi 6 novembre 1979—11 heures

Objet: Chapitre 9—Rapport du Vérificateur général (1978)—Procédés des marchés.

Témoins: Du personnel du Vérificateur général—Du Conseil du Trésor et du ministère des Approvisionnements et Services—Administration des approvisionnements.

d) Le jeudi 8 novembre 1979—11 heures

Objet: Le même qu'au paragraphe c) susmentionné.

Témoins: Les mêmes qu'au paragraphe c) susmentionné.

e) Le mardi 13 novembre 1979—11 heures

Objet: Rapport du Contrôleur général sur l'étude de la RPCG et rapport provisoire concernant l'amélioration de l'information financière que le Parlement reçoit.

Témoin: Contrôleur général du Canada.

f) Le jeudi 15 novembre 1979—11 heures

Objet: Rapport du Vérificateur général (1978)—Chapitres 2, 3, 4 et 5—Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité.

M. Thacker propose, appuyé par M. Desmarais,—Que le Premier rapport soit approuvé.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.



Mr. Macdonell made a statement prior to screening a film entitled "An Orientation to Comprehensive Auditing", and with the witnesses answered questions.

At 12:35 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

M. Macdonell fait une déclaration avant la projection d'un film intitulé: «An Orientation to Comprehensive Auditing» puis, avec le témoin, répond aux questions.

A 12 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, October 25, 1979

• 1707

[Texte]

**The Clerk of the Committee:** Gentlemen, hon. Members there is a quorum. The first item of business is to elect a chairman and I am ready to receive motions to that effect.

**Mr. Desmarais:** Sir, I move that Mr. Donald J. Johnston do take the Chair of this Committee as Chairman.

**M. Deniger:** J'appuie la motion, monsieur le greffier.

Motion agreed to.

**The Clerk:** I declare the motion carried, and Mr. Don Johnston duly elected chairman of this Committee. I would invite him to take the Chair.

**The Chairman:** Thank you. Thank you very much, gentlemen. It is an honour to chair this Committee. I sat on this Committee last year and was quite active in it. For those of you who have not been involved with the Committee before, I think you will find it probably the most interesting and stimulating Committee of the House, in my opinion in any event.

One of the other aspects I might say of this Committee which is particularly gratifying to the political process is really the non-partisan approach that has always been taken and you can rest assured, certainly from the chair's point of view, that approach will continue. We effectively are all sitting on the same side of the table, trying to improve the machinery of government, improving efficiency and cutting costs. I am hopeful that we will be able to do a great deal this year in terms of implementing or examining the studies of the Auditor General and also the Auditor General's report when it comes out.

I do not want to keep you today so why do we not move on quickly. I would like a motion for the election of a vice-chairman of the Committee.

**Mr. Hawkes:** Mr. Chairman, could we have the precedent. Is the Vice-Chairman usually from the government side or the opposition side?

**The Chairman:** The opposition—no, I mean the government side.

**Mr. Hawkes:** From the government side?

**Mr. Halliday:** Mr. Chairman, I move that Mr. Jim Hawkes be the Vice-Chairman.

**The Chairman:** Is there a seconder?

**Mr. Bosley:** I will second the motion.

• 1710

**The Chairman:** Are there any other motions? I presume not. The motion is that Mr. Jim Hawkes be elected Vice-Chairman of the Standing Committee on Public Accounts.

Motion agreed to.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 25 octobre 1979

[Traduction]

**Le greffier du Comité:** Messieurs, honorables députés, nous avons le quorum. Vous devez d'abord élire un président, et je suis disposé à recevoir les mises en candidature.

**M. Desmarais:** Monsieur, je propose que M. Donald J. Johnston soit élu président du Comité.

**Mr. Deniger:** I second the motion, Mr. Clerk.

La motion est adoptée.

**Le greffier:** Cette motion étant adoptée, je déclare M. Don Johnston dûment élu président du Comité. Je l'invite donc à occuper le fauteuil.

**Le président:** Merci. Merci beaucoup, messieurs. Je suis honoré de présider ce Comité. J'en étais membre l'année dernière, et j'ai participé assidûment aux délibérations. Pour les députés qui sont de nouveaux membres de ce Comité, je vous assure que c'est probablement le comité le plus intéressant et le plus stimulant de la Chambre.

Une autre source de satisfaction à ce Comité, surtout du point de vue politique, c'est le climat non partisan qui y a toujours régné, et je vous assure que je maintiendrai cette tradition. Nous sommes effectivement tous du même côté de la table, pour tâcher d'améliorer l'administration du gouvernement, accroître son efficacité, et diminuer ses coûts. J'espère que nous pourrions, cette année, pousser l'application ou l'examen des études du vérificateur général et du rapport du vérificateur général, lorsqu'il sera déposé.

Je ne veux pas vous retenir trop longtemps aujourd'hui; alors, passons au prochain point à l'ordre du jour. Je suis donc disposé à recevoir les mises en candidature pour la vice-présidence du Comité.

**M. Hawkes:** Monsieur le président. Quel est le précédent établi? Le vice-président est-il du côté du gouvernement ou de l'opposition?

**Le président:** De l'opposition... non, plutôt du côté du gouvernement.

**M. Hawkes:** Du côté du gouvernement?

**M. Halliday:** Monsieur le président, je propose que M. Jim Hawkes soit élu vice-président du Comité.

**Le président:** Quelqu'un appuie-t-il cette proposition?

**M. Bosley:** J'appuie cette proposition.

**Le président:** Y a-t-il d'autres motions? Je suppose que non. La motion concerne l'élection de M. Jim Hawkes au poste de vice-président du Comité permanent des comptes publics.

La motion est adoptée.

[Text]

**The Chairman:** Then I declare Mr. Jim Hawkes the duly elected Vice-Chairman of the Standing Committee on Public Accounts.

I would also like a motion for the election of the Subcommittee on Agenda and Procedures which is the steering committee. If I may say so at the outset, there is a motion which the Clerk has presented last year where there were four Liberal Party representatives, two Progressive Conservative Party representatives, one New Democratic Party representative and one Social Credit Party representative.

What I would like to raise with you is the following: we had the same situation before the Standing Committee on Finance last week at the organization meeting and those of you who were there will recall that we changed the representation because the Social Credit Party is not an official party. We had four Conservatives, three Liberals and one New Democratic Party representative. The only other point I would like to make on the steering committee is that it is an extremely important subcommittee here because a great deal of the work in establishing the agenda and so on, working with the Auditor General, is done at that level. So we would want to have as many people as possible who can make themselves available because it is well known that there is always a shortage of people for the steering committee meetings. I put that forward to you: if someone would like to make a motion to the same effect, that would be helpful.

**Mr. Bosley:** I would appreciate your guidance. Do you want four and four or do you want three and three?

**The Chairman:** I think four, three including the Chairman and one, as we did on the Standing Committee on Finance would be probably a good . . .

**Mr. Halliday:** Mr. Chairman, what was that again?

**The Chairman:** Four, three, one.

**Mr. Bosley:** Eight as opposed to six.

**The Chairman:** What did we have last year?

**Mr. Bosley:** Do you think you need eight again or would six do?

**The Chairman:** The problem is really availability, I think, more than anything else. I would like your thoughts on that, Jack.

**Mr. Bosley:** Mr. Chairman, perhaps I could just indicate why I am interested. There are going to be, as I think all members know, possibly more committees this year than you are used to. A number of small, select committees have been proposed and I am happy to take your guidance but there has been some conversation about occasionally dropping the steering committees by one each way because we think there will be more committees.

**M. Deniger:** Monsieur le président, le quorum est-il nécessaire dans les réunions du Sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure? Avez-vous un quorum à ce genre de réunion-là?

**Le président:** . . . Il faut que chaque parti soit représenté.

[Translation]

**Le président:** Je déclare donc M. Jim Hawkes dûment élu vice-président du Comité permanent des comptes publics.

J'aimerais également que l'on propose une motion pour l'élection des membres du sous-comité du programme et de la procédure, à savoir le comité directeur. Permettez-moi tout de suite de vous signaler que, l'année dernière, le greffier a présenté une motion qui prévoyait quatre représentants du parti libéral, deux représentants du parti progressiste-conservateur, un représentant du nouveau parti démocratique et un représentant du parti du crédit social.

J'aimerais vous faire remarquer les faits suivants: la même situation s'est présentée la semaine dernière lors de la séance d'organisation du Comité permanent des finances, et ceux d'entre vous qui y étaient présents se souviendront que nous avons modifié la représentation parce que le parti du crédit social n'est pas un parti officiel. Nous avons pris quatre conservateurs, trois libéraux et un représentant du nouveau parti démocratique. J'aimerais également vous signaler que le comité directeur est un sous-comité extrêmement important; en effet, l'établissement de l'ordre du jour constitue une tâche essentielle et les rapports avec le Vérificateur général sont loin d'être négligeables. Nous aimerions donc avoir la plus large représentation possible, parce que l'on sait fort bien qu'il y a toujours trop peu de membres présents lors des réunions du comité directeur. C'est donc là une remarque que je vous fais: si quelqu'un est prêt à proposer une motion à cet effet, cela nous serait utile.

**M. Bosley:** J'aimerais que vous me donniez quelques indications. Voulez-vous deux fois quatre membres ou bien deux fois trois membres?

**Le président:** Je pense qu'il en faudrait quatre, trois, y compris le président, et un, comme cela a été fait pour le Comité permanent des finances; ce serait probablement une bonne . . .

**M. Halliday:** Monsieur le président, voulez-vous bien répéter cela?

**Le président:** Quatre, trois, un.

**M. Bosley:** Huit au lieu de six.

**Le président:** Quelle était la situation l'année dernière?

**M. Bosley:** Pensez-vous qu'il vous faille encore huit membres, ou bien six suffiraient-ils?

**Le président:** Avant tout, je pense qu'il s'agit de savoir si ces personnes seront disponibles. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**M. Bosley:** Monsieur le président, permettez-moi simplement de vous indiquer pourquoi je m'intéresse à cette question. Tous les membres s'en doutent, je le pense, les comités vont probablement être plus nombreux cette année qu'auparavant. On a proposé la création d'un certain nombre de petits comités spéciaux et je serais heureux que vous me donniez des précisions, mais on a parlé de soustraire des comités directeurs un membre de chaque côté, justement à cause de la possibilité d'un plus grand nombre de comités.

**Mr. Deniger:** Mr. Chairman, is the quorum necessary in the Subcommittee on Agenda and Procedure meetings? Is there a quorum for those meetings?

**The Chairman:** . . . each party has to be represented.



[Texte]

**M. Deniger:** Deux partis?

**Le président:** Au Comité des finances, ce que nous avons alors... Il fallait que l'opposition soit représentée.

**M. Deniger:** Voilà.

**Le président:** Pas nécessairement l'opposition officielle...

I do not want to get hung up on this too long. The only question I have for you is that the difference would be between eight or seven. Personally, I would prefer more than less because, frankly, I think this is a more important committee and I hope we are going to get a good turn out. But that does not mean everybody has to show up. There has never been a vote... I mean, it is not a question of you running into a situation where something will be adopted without you being here, because that just does not happen.

• 1715

**Mr. Bosley:** Mr. Chairman, if you are looking for a motion, I will take your guidance on that and be happy to move that the steering committee be composed of four Progressive Conservative Party representatives, three Liberal Party representatives and one New Democratic Party representative.

**Mr. Deniger:** I second the motion.

**The Chairman:** The assumption is that there are no further motions.

**Mr. Bosley:** The assumption is that you are one of those people.

**The Chairman:** Yes. Is it the pleasure of the committee to adopt that motion? If we run into a problem with that, if there are too many conflicts, we will simply change the numbers.

Motion agreed to.

**The Chairman:** On your agendas, which Mr. Campbell forwarded to you, you will also see that a motion was adopted last year which read:

The Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that at least four members are present and that both government and official opposition members are present.

Again, you will recall that at the Finance Committee meeting the other night we had the same motion put. It quite frequently happens that we do not have a quorum at this Committee but we still want to question and take evidence, therefore I would like to see a motion, if we could have it.

**Mr. Bosley:** I so move.

**The Chairman:** Is it the pleasure of the Committee that we adopt that one?

**M. Joyal:** Dans le texte on ne dit pas que c'est l'opposition officielle, je tiens à ce que le mot officielle apparaisse.

**Le président:** Oui, c'est marqué «officielle», alors c'est la même motion que celle de l'année dernière.

[Traduction]

**Mr. Deniger:** Two parties?

**The Chairman:** In the Finance Committee, we had decided that the opposition should be represented.

**Mr. Deniger:** Fine.

**The Chairman:** Not necessarily the Official Opposition...

Je ne voudrais pas que l'on s'attarde trop longtemps à ce sujet. La seule question qui se pose, c'est qu'il y en aurait huit ou sept. Personnellement, j'opterais pour le plus grand de ces deux chiffres, parce que, en toute franchise, je pense que notre Comité est important et j'espère que les membres présents seront nombreux. Cela ne veut pas dire que tout le monde doit venir. Il n'y a jamais eu de vote... il n'est absolument pas question que des mesures soient adoptées en l'absence de l'un ou de l'autre; ce n'est pas ainsi que les choses se passent.

**M. Bosley:** Monsieur le président, vous n'attendez qu'une motion, et donc, je vais suivre vos indications à ce propos et je proposerai que le comité directeur soit composé de quatre représentants du parti progressiste conservateur, de trois représentants du parti libéral et d'un représentant du nouveau parti démocratique.

**M. Deniger:** J'appuie la motion.

**Le président:** Je suppose qu'il n'y a pas d'autres motions?

**M. Bosley:** On suppose que vous figurez parmi les représentants en question.

**Le président:** Oui. Plaît-il au Comité d'adopter la motion? Si nous devons nous heurter à des problèmes, nous modifierions simplement les nombres.

La motion est adoptée.

**Le président:** Sur les ordres du jour que M. Campbell vous a fait parvenir, vous pouvez également voir la motion adoptée l'année dernière qui stipule:

Quand le quorum n'est pas réuni, le président est autorisé à tenir la séance, à recevoir les témoignages et à autoriser l'impression du procès-verbal, à condition que quatre députés au moins soient présents et que le gouvernement et l'opposition officielle soient représentés.

Vous vous souvenez que, l'autre soir, lors de la réunion du Comité des finances, une proposition dans le même sens a été présentée. Il arrive fréquemment que le quorum ne soit pas réuni à notre Comité, mais nous souhaitons cependant poser des questions et entendre les témoignages; par conséquent, j'aimerais que quelqu'un propose une motion, si cela était possible.

**M. Bosley:** Permettez-moi de la proposer.

**Le président:** Plaît-il au Comité d'adopter la motion?

**Mr. Joyal:** The text does not say it is the official opposition; I insist on the word "official" appearing in this text.

**The Chairman:** Yes, it says "official" so it is the same motion as the one of last year.

[Text]

**M. Joyal:** D'accord, cela ne figure pas à la première page, c'est la raison pour laquelle j'attire votre attention dessus.

**The Chairman:** Are we satisfied with that motion?

**Mr. Gamble:** I am afraid, Mr. chairman, that I do not understand if we have decided that the quorum shall consist of four members, at least one of which shall be a member of the government and one a member of an opposition party. Is that the motion?

**The Chairman:** No. This is not a quorum in other words, no vote could be taken at one of those meetings.

**Mr. Gamble:** I recognize that.

**The Chairman:** The purpose is simply to permit the proceedings of the Committee to proceed and for evidence to be taken.

**Mr. Gamble:** I recognize that as well. I am just wondering, though. In view of the fact that you mentioned a meeting of the Standing Committee on Finance, it was my understanding that the motion adopted by the Finance Committee, although I am not on it, was that the members there should be members at least including one government member and one member of an opposition party.

**The Chairman:** Correct.

**Mr. Gamble:** Is that not the motion before us now?

**The Chairman:** The only difference is that this was the motion originally proposed to the Standing Committee on Finance and was the one adopted by both committees last year, that an official opposition member be present.

At the Finance committee I think it was Bob Rae who said that was not fair if you guys do not show up and I do, why should we not be able to proceed. Quite frankly, I have no objection to that. If you prefer to amend the motion to take out "official opposition", I do not see any problem with that. If you prefer that in the same motion.

**Mr. Gamble:** It was just that you referred to it. I just wondered if that is what we are voting on.

**The Chairman:** That is what we are voting on.

**Mr. Gamble:** So the word "official" does not appear in the motion.

**The Chairman:** No, the motion proposed has the word "official" in it.

**Mr. Deniger:** It is the same one as last year it is the same text. Identical.

**Mr. Hawkes:** Mr. Chairman, in this particular case, with the Chairman being a member of the official opposition, it is almost redundant.

**The Chairman:** From the point of view of the official opposition, I do not think that is a problem. I would be prepared to strike the word "official" from the motion and adopt the same motion we had before the Standing Committee on Finance.

[Translation]

**Mr. Joyal:** Fine, this is not on the first page and that is the reason why I want to draw your attention to that particular point.

**Le président:** Êtes-vous satisfaits de cette motion?

**M. Gamble:** Monsieur le président, je ne suis pas certain d'avoir bien compris ce qui a été décidé; le quorum sera de quatre membres, avec au moins un député du gouvernement et un député d'un parti de l'opposition, n'est-ce pas?

**Le président:** Non. Ce n'est pas là un quorum. Autrement dit, il ne serait pas possible de voter lors de ces réunions.

**M. Gamble:** Je m'en doute bien.

**Le président:** Il s'agit simplement de faire en sorte que la séance puisse se dérouler et que nous puissions entendre les témoignages.

**M. Gamble:** Je m'en doute bien également. Cependant, je me pose une question. Vous avez fait allusion à la réunion du Comité permanent des finances; et j'avais cru comprendre que la motion adoptée lors de cette réunion du Comité des finances,—et je dois signaler que je n'en suis pas membre,—exigeait qu'il y ait au moins un député du gouvernement et un député d'un parti de l'opposition.

**Le président:** C'est exact.

**M. Gamble:** Ne sommes-nous pas saisis d'une motion identique?

**Le président:** La seule différence, c'est que c'est là la motion qui avait été proposée à l'origine au Comité permanent des finances, celle d'ailleurs qui, l'année dernière, avait été adoptée dans les deux comités; l'opposition officielle devait être représentée.

Lors de la réunion du Comité des finances, c'est M. Bob Rae, je pense, qui a déclaré que cela n'était pas juste; si vous ne venez pas et si moi je suis présent, pourquoi la séance ne pourrait-elle pas se dérouler. En toute franchise, je n'ai pas d'objection à cela. Je ne vois pas de problème à ce qu'on modifie la motion pour supprimer l'expression «opposition officielle».

**M. Gamble:** En fait, vous avez fait allusion à cette motion. Je me demandais simplement sur quoi nous allions voter.

**Le président:** C'est là-dessus que nous allons voter.

**M. Gamble:** Donc, le terme «officielle» ne paraît pas dans la motion.

**Le président:** Non, le terme «officielle» figure dans la motion qui a été proposée.

**M. Deniger:** C'est la même que l'année dernière, c'est le même texte. Absolument identique.

**M. Hawkes:** Monsieur le président, dans ce cas, vu que le président est un député de l'opposition officielle, il y a pratiquement double emploi.

**Le président:** Du point de vue de l'opposition officielle, je ne pense pas que cela pose de problèmes. Je serais prêt à ce que l'on supprime le terme «officielle» et à ce que l'on adopte une motion identique à celle qui a été adoptée au Comité permanent des finances.

[Texte]

**Mr. Bosley:** Mr. Chairman, I would be happy to amend the motion.

• 1720

**The Chairman:** Thank you. The original motion is withdrawn and the motion is being put before you without the word "official" before the word "opposition" in the second last line.

Is it the pleasure of the Committee to accept that motion?

Motion agreed to.

**Mr. Bosley:** As your next item, Mr. Chairman, I suspect you wanted motion C on page 2 moved.

**The Chairman:** Yes, that has to do with the printing of the copies of the Minutes of Proceedings of this Committee. The Clerk advises me that 1,000 copies seem to be satisfactory. If we need more we can always change the motion and have more printed.

**Mr. Bosley:** Right.

**The Chairman:** Is it the pleasure of the Committee to adopt that motion?

Motion agreed to.

**The Chairman:** Before we adjourn, gentlemen, I would like to raise one last issue and that has to do with receiving your authority to obtain research staff support from the Library of Parliament. Mr. Eric Adams has been associated with this Committee I think for three or four years now, in any event for many years, and he attends all the meetings and has been the researcher support not only for the Committee as a whole but also for individual members of the Committee should you require his services.

Last year we had two research staff people. One was Valérie Clements and the other was Eric Adams and the Chairman last year has absconded with Valérie Clements. She is now working for Ron Huntington. In any event, my suggestion would be that I ask the Library of Parliament, I think it is Philip Laundry, for the same support that we have had in the past. Again, that can always be changed if we require it to be supplemented or if we need additional research help.

**Mr. Halliday:** I move that the Chairman be authorized to ask the services of Mr. Eric Adams on the same basis as other years.

**The Chairman:** Thank you. Since everybody has agreed, we have a consensus on that and I do not think we need a formal motion. We will have Mr. Adams at the next meeting of the steering committee.

The last item, basically, is the question of steering committee meetings. We should have them, I think—I would suggest early in the week. Would you be agreeable to that? What would be a good day?

Can you furnish me, Mr. Hawkes, with the people you would like to have on the steering committee? Perhaps we could talk on Monday and then we can set a meeting up

[Traduction]

**M. Bosley:** Monsieur le président, je serais heureux de modifier la motion.

**Le président:** Merci. La première motion est retirée et, dans la motion qui vous est présentée, le terme «opposition» n'est pas suivi du terme «officielle».

Plait-il au Comité d'adopter la motion?

La motion est adoptée.

**M. Bosley:** Monsieur le président, pour ce qui est du prochain point de l'ordre du jour, je suppose que vous souhaitez que l'on propose la motion C de la page 2.

**Le président:** Oui, cela concerne l'impression du procès-verbal du Comité. Le greffier me signale que 1,000 exemplaires suffisent. S'il est besoin de plus, nous pouvons toujours modifier la motion.

**M. Bosley:** Très bien.

**Le président:** Plait-il au Comité d'adopter la motion?

La motion est adoptée.

**Le président:** Messieurs, avant de lever la séance, j'aimerais soulever un dernier point; il s'agit d'obtenir de vous l'autorisation de faire appel au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Depuis trois ou quatre ans maintenant, ou, tout du moins, depuis un certain nombre d'années, M. Eric Adams a été associé à notre Comité, il assiste à toutes les réunions et il effectue des recherches non seulement pour le Comité dans son ensemble, mais également, quand ils ont besoin de ses services, pour les membres du Comité, à titre individuel.

L'année dernière, nous avions deux recherchistes. D'une part, Valérie Clements, et, de l'autre, Eric Adams; le président de l'année dernière s'est enfui avec Valérie Clements. Elle travaille maintenant pour Ron Huntington. Quoi qu'il en soit, je vous propose de demander à la Bibliothèque du Parlement; à Philip Laundry, je pense, de nous fournir les mêmes services qui nous étaient fournis l'an passé. Là encore, il est toujours possible d'apporter des modifications, au cas où nous aurions besoin d'une aide supplémentaire en matière de recherche.

**M. Halliday:** Je propose que le président soit autorisé à demander les services de M. Eric Adams, comme cela a été fait les années précédentes.

**Le président:** Je vous remercie. Tout le monde est d'accord, nous avons un consensus et je ne pense donc pas qu'il soit nécessaire de présenter une motion en termes formels. M. Adams sera présent lors de la prochaine réunion du comité directeur.

Le dernier point concerne les réunions du comité directeur. Je pense que ce comité devrait se réunir au début de chaque semaine. Qu'en pensez-vous? Quel serait le meilleur jour?

Monsieur Hawkes, pourriez-vous me dire quelles sont les personnes que vous souhaiteriez voir au comité directeur? Peut-être pourrions-nous en parler lundi, et nous pourrions



[Text]

perhaps Tuesday sometime. Would that be any problem for you? Would you send out notices?

**The Clerk:** Oh, yes. I will look after that.

**The Chairman:** Have you found out what block we are in yet?

Are any of you people on the Finance Committee, by the way?

**Mr. Thacker:** I hope to be.

**The Chairman:** I spoke to Walter Baker and asked him if we should not change that conflicting block period which we have run into in the past because many people who are interested in public accounts are often interested in finance as well, and even if they are not members they like to attend the meetings. So I have asked him if he could possibly make arrangements to change the block so that we would be, say, in afternoons or mornings and afternoons and Finance would be complementary to us instead of in conflict with us. I have not heard back from him, but if any of you have occasion to run into him you might mention that. I think it would be very helpful to us.

**Mr. Hawkes:** It would run into other committees at times . . .

**The Chairman:** That is true.

**Mr. Hawkes:** . . . which had been part of our considerations.

**The Chairman:** We will schedule a meeting of the steering committee for, say, Tuesday afternoon and it will be either in this Block or in the Centre Block.

• 1725

**Mr. Bosley:** Mr. Chairman, I am afraid I only found out recently that I am on this Committee and I have not had a look at the reference to this Committee. Is there a list anywhere?

Are any estimates referenced to this Committee?

**The Chairman:** There are two automatic references: one is the Auditor General's report and the other is Public Accounts. I think there will also be other references this year.

**Mr. Bosley:** But no estimates are referred here?

**The Chairman:** Pardon me?

**Mr. Bosley:** There are no estimates referred here.

**The Chairman:** No estimate references, no, but we will have Bill C-13 on the order paper and I think we will perhaps discuss at the steering committee meeting what references we have.

The Auditor General will be present at that committee meeting on Tuesday—do you think we can get Mr. Macdonell on Tuesday? He takes a very active interest in this Committee by the way and he either attends himself or sends a representative to attend all the meetings. I think there are a number of areas that he is interested in pursuing and we will look at his

[Translation]

ensuite organiser une réunion pour mardi. Cela vous poserait-il des problèmes? Voudrez-vous bien envoyer les avis?

**Le greffier:** Oui. Je m'occuperai de cela.

**Le président:** Savez-vous quels seront nos horaires?

Y en a-t-il qui sont également membres du Comité des finances?

**M. Thacker:** J'espère que je le serai.

**Le président:** J'ai demandé à Walter Baker s'il ne serait pas possible de modifier le système des grilles horaires, qui nous a posé beaucoup de problèmes dans le passé; en effet, beaucoup des députés qui s'intéressent aux comptes publics s'intéressent également aux finances et, même s'ils ne sont pas membres, ils souhaitent assister aux réunions. Je lui ai donc demandé s'il lui serait possible de prendre les mesures nécessaires pour modifier le système des grilles horaires, de façon à ce que le Comité des finances et le Comité des comptes publics ne se réunissent pas simultanément. Je n'ai pas encore eu de réponse de sa part à ce propos, mais, si vous avez l'occasion de le rencontrer, vous pourriez lui poser la question. Je pense que cela nous aiderait beaucoup.

**M. Hawkes:** Parfois, nos réunions correspondront à celles d'autres comités . . .

**Le président:** C'est vrai.

**M. Hawkes:** . . . et ce sont là notamment des éléments que nous avions pris en considération.

**Le président:** Le comité directeur pourrait se réunir mardi après-midi dans cet édifice, ou dans l'Edifice du centre.

**M. Bosley:** Monsieur le président, je ne me suis rendu compte que très récemment que j'étais membre de ce Comité et je ne sais pas quelles sont les questions dont nous allons être saisis. Y en a-t-il une liste?

Sommes-nous saisis de certains articles du Budget . . . ?

**Le président:** Nous sommes automatiquement saisis de deux sujets: d'une part, le rapport du vérificateur général et, d'autre part, les Comptes publics. Je pense que, cette année, nous serons également saisis d'autres questions.

**M. Bosley:** Nous ne sommes pas saisis d'articles du Budget?

**Le président:** Je vous prie de m'excuser.

**M. Bosley:** Nous ne sommes pas saisis d'articles du Budget.

**Le président:** Non, mais nous serons saisis du projet de loi C-13, qui figure au Feuilleton, et je pense que, lors de la réunion du comité directeur, nous chercherons à savoir quelles questions nous serons soumises.

Le vérificateur général sera présent à la séance de mardi . . . Pensez-vous que M. Macdonell pourra être là mardi? D'ailleurs, il s'intéresse très activement à nos travaux et il assiste personnellement à nos réunions, ou il envoie un représentant de son bureau. Il s'intéresse tout particulièrement à un certain nombre de domaines, et nous tiendrons compte de ses recom-

*[Texte]*

recommendations and then try to work out an agenda to put forward to the Committee.

**Mr. Desmarais:** What is the relationship of the Comptroller General to the Committee?

**The Chairman:** Of the Comptroller General?

**Mr. Desmarais:** Yes, Mr. Rogers.

**The Chairman:** Well, he has no direct relationship to the Committee.

Another thing that I think we will look at will be some of the recommendations of the Lambert Commission report. There are suggestions in there which are not entirely compatible with what we now have. We now have a Comptroller General really under the authority of the Treasury Board, if you like. We have the Auditor General who is an officer of Parliament, who is responsible to Parliament and we, a committee of Parliament, are his liaison with Parliament. So we work hand in hand with the Auditor General but we are not his committee, we are independent of him.

If there are no further questions and no further business to transact, I would suggest that we adjourn and I will be in touch with you regarding the members of the steering committee.

**Mr. Bosley:** We have gotten used to the idea that the Liberals move adjournment. We will leave that motion for the other side if that is all right.

**The Chairman:** We will adjourn to the call of the Chair.

Thursday, November 1, 1979

• 1113

**The Chairman:** Gentlemen, I would like to call the meeting to order and to welcome you all to the first working session of the Public Accounts Committee. In accordance with the permanent order of reference which is contained in the House of Commons Standing Orders, this Committee is resuming consideration of the Auditor General of Canada's report for the fiscal year ended March 31, 1978 and, in particular, Chapter 11 entitled Comprehensive Auditing for Parliament.

I will begin the proceedings this morning by reading the first report of the steering committee which was held earlier this week.

The Subcommittee, the steering committee, agreed to recommend that the following tentative program be approved, and I am reading this report to you for your approval.

First, this morning's session, which is of course Thursday, November 1, and the subject this morning is Comprehensive Auditing. We will have a video tape briefing, which is very kindly being supplied by the Auditor General's Office, followed by a question period.

On Monday, November 5, at 6 p.m., we will hold a dinner meeting in Room 112-N, Centre Block. The subject of that meeting will be Chapter 9 of the 1978 Report of the Auditor General on the subject of Contracting. A briefing will be furnished to us at that meeting by a member or members of the Auditor General's staff.

*[Traduction]*

mandations avant d'établir un ordre du jour, que nous présenterons au Comité.

**M. Desmarais:** Quels sont les liens entre le contrôleur général et le Comité?

**Le président:** Le contrôleur général?

**M. Desmarais:** Oui, M. Rogers.

**Le président:** Il n'a pas de relations directes avec le Comité.

D'autre part, je pense que nous nous pencherons sur les recommandations formulées dans le rapport de la Commission Lambert. Certaines des propositions qui y figurent ne sont pas totalement compatibles avec ce qui existe à l'heure actuelle. À l'heure actuelle, le contrôleur général relève en quelque sorte du Conseil du Trésor. Le vérificateur général est un agent du Parlement, devant lequel il est responsable, et nous, en tant que comité parlementaire, nous sommes son agent de liaison avec le Parlement. Nous travaillons donc en étroite collaboration avec le vérificateur, mais nous ne sommes pas son comité, nous sommes indépendants de lui.

S'il n'y a plus de questions à soulever, je propose que nous levions la séance; je me mettrai en contact avec vous en ce qui concerne les membres du comité directeur.

**M. Bosley:** Nous nous sommes habitués à ce que les libéraux proposent l'ajournement. Nous laisserons cette tâche aux membres d'en face, si cela ne pose pas de problème.

**Le président:** La séance est levée.

Le jeudi 1<sup>er</sup> novembre 1979

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît. Je voudrais vous souhaiter la bienvenue à la première séance de travail du Comité des comptes publics. Conformément à l'ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, ce Comité reprend l'étude du rapport du vérificateur général du Canada pour l'année financière se terminant le 31 mars 1978, et en particulier du chapitre intitulé: Vérification intégrée destinée au Parlement.

Je commencerai ce matin par lire le premier rapport du comité directeur, qui s'est réuni au début de la semaine.

Le sous-comité, le comité directeur, a accepté de recommander l'approbation du calendrier provisoire suivant. Je vais vous le lire afin d'obtenir votre approbation.

Tout d'abord, la première séance est celle d'aujourd'hui, jeudi 1<sup>er</sup> novembre. Nous devons étudier la vérification intégrée. Nous allons assister à la projection d'une bande vidéo qui nous a été aimablement fournie par le Bureau du vérificateur général. Nous passerons ensuite à la période des questions.

Le lundi 5 novembre, à 18 h, une réunion-dîner aura lieu à la pièce 112-N, Édifice du centre. Nous parlerons du chapitre 9 du rapport du vérificateur général pour l'année 1978. Ce chapitre traite des procédés de marché. Un ou plusieurs membres du Bureau du vérificateur général présenteront un exposé.

*[Text]*

On Tuesday, November 6, at 11 a.m., we will have again Chapter 9 on Contracting and we will have present witnesses from the Auditor General's staff, Treasury Board, and the Department of Supply and Services.

On Thursday, November 8, at 11 a.m., we will have again the same subject—that is a week today.

• 1115

On Tuesday, November 13, at 11 a.m., we will receive a report from the Comptroller General on his IMPAC Study and we will receive a progress report from him with respect to improving the financial information Parliament received. In other words, what progress has been made on the revised form of estimates which was the subject of a report of this Committee last spring. The witness will be Mr. Rogers, the Comptroller General of Canada. Then on Thursday, November 15, at 11.00 a.m., the subject will be the Auditor General's 1978 Report again, Chapters 2, 3, 4 and 5, Study of Procedures and Cost Effectiveness, which is usually known by its acronym SPICE. Now that is the initial report of the steering committee and . . .

**Mr. Hawkes:** Mr. Chairman, I think there is one omission; the briefing on the Monday night was contracts plus an introduction to some of the SPICE concerns we have had.

**The Chairman:** Yes, I believe that is correct because we have invited representatives and I think we intended to discuss those if there is time.

Thank you, Mr. Hawkes.

With that amendment brought to my attention by the Vice-Chairman, I would like a motion from someone accepting this first report of the Subcommittee, if you are in agreement with the proposed schedule.

**Mr. Thacker:** I so move.

**The Chairman:** All in agreement? Yes, Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** You will remember my previous remarks concerning the scheduling of this particular Committee and the problem it creates because it is now on the block. Now I assume that matter has been discussed, and I presume from this report that is being tabled it has been decided either that we cannot be incorporated into the block scheme or that we are choosing not to be incorporated into the block scheme.

I would like your comment on that, please, because it imposes tremendous hardship on those who are also interested in other similar committee activities, for example, the Finance Committee, Miscellaneous Estimates, and so on.

**The Chairman:** The question has been raised, Mr. Herbert, with Mr. Baker and with Mr. MacEachen, with specific reference to the Finance Committee, to try to avoid conflict because there are a number of members on both committees who are obviously interested. At the moment there is a conflict—I believe it is every second week, is that correct? Every second Thursday morning at the moment there is a conflict. We are attempting to eliminate that. We will also raise the question of the conflict with the Miscellaneous Estimates Committee, which I must say has not been the subject of

*[Translation]*

Le mardi 6 novembre, à 11 h, nous étudierons à nouveau le chapitre 9 qui traite des procédés de marché, et nous aurons des témoins du Bureau du vérificateur général, du Conseil du Trésor, ainsi que du ministère des Approvisionnements et Services.

Le jeudi 8 novembre, à 11 h 00, c'est-à-dire dans une semaine, nous étudierons à nouveau le même sujet.

Le mardi 13 novembre, à 11 h, le contrôleur général présentera un rapport sur l'étude IMPAC, ainsi qu'un rapport provisoire sur les moyens d'améliorer les renseignements financiers destinés au Parlement. Le Comité a présenté, le printemps dernier, un rapport proposant de réviser la présentation du budget, et le contrôleur général nous indiquera quels ont été les progrès réalisés depuis. M. Rogers, le contrôleur général du Canada, comparaitra. Le jeudi 15 novembre, à 11 h nous parlerons à nouveau du rapport du vérificateur général pour l'année 1978, et particulièrement des chapitres 2, 3, 4 et 5. Ces chapitres portent sur un travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité, plus connu sous le nom de TRACE. Voilà donc le premier rapport du comité directeur et . . .

**M. Hawkes:** Monsieur le président, je crois qu'il y a un oubli; la réunion de lundi soir doit porter sur les procédés de marché, mais également sur certains des problèmes que posent les programmes TRACE.

**Le président:** En effet, je crois que nous avons invité certains responsables de ce programme. Il est prévu d'en discuter, si nous avons le temps.

Merci, monsieur Hawkes.

Maintenant que le vice-président m'a signalé cette modification, j'aimerais recevoir une motion d'approbation de ce premier rapport du sous-comité, si vous êtes d'accord avec le calendrier établi.

**M. Thacker:** Je veux bien proposer cette motion.

**Le président:** Ceux qui sont en faveur de cette motion? Oui, monsieur Herbert.

**M. Herbert:** J'ai déjà fait remarquer que ce calendrier posait des difficultés, dans la mesure où notre Comité doit observer la grille des séances. Je suppose que cette question a été discutée, mais puisqu'on nous demande d'approuver ce calendrier, j'en conclus que l'on a décidé de ne pas intégrer les réunions de notre Comité dans la grille des séances, à moins que nous n'ayons choisi de ne pas en tenir compte.

Pourriez-vous nous éclairer, car cette situation crée des difficultés énormes pour ceux d'entre nous qui souhaitent également suivre les activités du Comité permanent des finances, ou des prévisions budgétaires en général, etc.

**Le président:** Monsieur Herbert, nous avons signalé cette situation à M. Baker, ainsi qu'à M. MacEachen, au sujet du Comité permanent des finances en particulier, car nous voudrions éviter des conflits d'horaires pour les députés qui s'intéressent aux délibérations des deux comités. Je crois qu'il y a un conflit d'horaires. Une semaine sur deux, n'est-ce pas. Il y a un conflit d'horaires une semaine sur deux, le jeudi matin. Nous essayons de remédier à cela. Je soulèverai également la question du conflit d'horaires avec le Comité permanent des prévi-



**[Texte]**

discussion because the points that have been raised specifically were with regard to Finance.

**Mr. Herbert:** Well, of course, as far as Miscellaneous Estimates is concerned, it depends on what the subject is for discussion and whether it applies to financial areas. I am thinking of the fact that Mr. Macdonell was at a meeting this morning which . . .

**The Chairman:** There is no conflict this morning.

**Mr. Herbert:** There is no conflict, but then, by our block system, Miscellaneous Estimates can also fall into this Tuesday, Thursday 11 o'clock slot. If this is going to be watched, I assume that means that the other committee activity is going to be rescheduled. Is that the intent? For example, when the Finance Committee falls on a Thursday at 11 o'clock and clashes with Public Accounts, it will be the Finance Committee that will be rescheduled.

**The Chairman:** Well, at the moment we have set forth this schedule as a proposed schedule which takes us through the next two weeks only. Whether we will be scheduled on Thursday morning or whether Finance will be scheduled on Thursday morning has yet to be decided. Of course, we may have the problem, which we have always had in the past, I understand, of never being able to eliminate the conflict. But we have taken the initiative and we have raised it and I am told it was raised at the House Leaders' meeting this week and they are going to try and accommodate us. So I hope, perhaps by Monday night, we will have a report on that for you. But, as I say, this is a tentative schedule.

Now, if I can return to it, I believe we have a motion before us. Do we have general agreement on the schedule?

Motion agreed to.

**The Chairman:** I should also add that you will find in front of you what we are referring to as a briefing book which I have had put together because I think it will be of value to you, if you find the time, to read some of the studies and reports done by the Library of Parliament Research Branch. There is an article here by the former chairman of this Committee, Ron Huntington. There is the comprehensive auditing *Planning for Century II* publication which came from the Centennial Conference of the Auditor General and there is also, of course, room for you to use the book for whatever purpose you see fit. However, I thought it would be helpful particularly for those people who have not been members of this Committee before to have ready access to this material. I think you will find it very helpful and informative in terms of understanding where we are trying to go with this Committee and the relationship between this Committee, the Auditor General's office and the Comptroller General's office, Treasury Board in other words.

• 1120

That being said I would like to introduce the witnesses who have kindly joined us this morning: first of all, on my immediate right, Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Mr. R. Dubois, Deputy Auditor General; Mr. L. Meyers, Deputy Auditor General and, from the Office of the Com-

**[Traduction]**

sions budgétaires en général. Je veux dire que nous allons surtout parler du Comité permanent des finances.

**M. Herbert:** En ce qui concerne les séances du Comité permanent des prévisions budgétaires en général, tout dépend de l'objet des discussions. Elles peuvent très bien traiter de questions d'ordre financier. M. Macdonell a justement comparu ce matin devant un comité qui . . .

**Le président:** Il n'y a pas de conflit d'horaires ce matin.

**M. Herbert:** Pas ce matin, mais d'après la grille des séances, le Comité permanent des prévisions budgétaires en général peut également se réunir mardi et jeudi prochains, à 11 h. Cela voudrait dire que le programme de l'autre comité va devoir être remanié. Est-ce vrai? Par exemple, si le Comité permanent des finances se réunit jeudi, à 11 h., en même temps que le Comité permanent des comptes publics, cela signifie qu'il faudra reporter la réunion du Comité permanent des finances?

**Le président:** Pour le moment, nous avons établi un calendrier provisoire pour deux semaines à venir. Nous n'avons pas encore décidé si c'est le Comité permanent des finances ou celui des comptes publics qui va se réunir jeudi matin. Il se peut que nous ne réussissions pas à examiner ce conflit d'horaires. Néanmoins, nous avons signalé cette difficulté et elle a été également soulevée au cours de la réunion des leaders de la Chambre, cette semaine. Ils ont essayé d'arranger cela. J'espère pouvoir vous faire un rapport sur la question lundi soir. Je répète qu'il s'agit d'un calendrier provisoire.

Revenons à ce calendrier, je pense qu'une motion a été présentée. Êtes-vous d'accord pour que nous approuvions ce calendrier?

La motion est adoptée.

**Le président:** Vous trouverez sur vos tables un recueil d'informations que je viens d'établir. Si vous trouvez le temps de lire certaines études et des rapports qui ont été effectués par le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, vous y trouverez certainement beaucoup d'intérêt. Vous y trouverez un article de l'ancien président du Comité, M. Ron Huntington. Vous trouverez également une brochure sur la vérification intégrée, intitulée: *Planning for Century II*. Elle porte sur la conférence du centenaire du vérificateur général. Vous pourrez utiliser cet ouvrage comme bon vous semble, mais cependant, je crois qu'il présente un intérêt particulier pour les nouveaux venus dans ce Comité. Vous pourrez y trouver des renseignements sur l'orientation de ce Comité, ainsi que sur les rapports qui existent entre le Comité des comptes publics, le Bureau du vérificateur général et le Bureau du contrôleur général, c'est-à-dire le Conseil du Trésor.

Cela dit, je voudrais vous présenter les témoins qui ont accepté de se joindre à nous ce matin: tout d'abord, à ma droite, M. J. J. Macdonell, vérificateur général du Canada; M. R. Dubois, sous-vérificateur général; M. L. Meyers, sous-vérificateur général, et, du Bureau du contrôleur général du

## [Text]

troller General of Canada, Mr. L. M. McGimpsey, Director, Financial Policy Evaluation Division.

I should also mention that our research officer, Mr. Eric Adams, is here this morning and Mr. Adams, who was seconded from the Library of Parliament is also available not only to the Chairman, the Vice-Chairman and the steering committee, but to any member of this Committee who wishes to use his services; bear that in mind. I think Mr. Adams would be delighted to hear from any of you with regard to any questions you have on the activities of the Committee or specific research areas that you would like to have followed up regarding the activities of this Committee.

Mr. Auditor General, I would like to invite you to make a brief statement and to tell us what you have in store for us this morning.

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** Thank you very much, Mr. Chairman. I am very grateful to you and to the Vice-Chairman and to the steering committee for providing us with this opportunity this morning to introduce to you the new type of auditing that we put forward to parliament a year ago in our annual report and which was endorsed by the Standing Committee on Public Accounts in their report tabled on March 23, 1979.

I think the videotape that you are about to see will be self-explanatory but perhaps a word or two as to why we have developed this and what it is intended to do, would be useful.

As the Chairman said, in your briefing books I think you will find that the last item will be a document that is called *Planning for Century II*. It is the proceedings of our Centennial Conference held here in Ottawa in December, 1978. At that conference were the 10 provincial auditors of Canada and some other international people, one or two of whom you will see on the screen this morning, for example: The Right Hon. Edward Buchanan, Chairman of the Public Accounts Committee of the United Kingdom who was one of our key speakers; Elmer Statts, the Comptroller General of the United States who was our keynote speaker. You will see glimpses of them in this videotape but you will find their full speeches in the document in your briefing book.

Comprehensive auditing is, I think, fairly defined in Chapter 11 to which the Chairman referred, so I am not going to take up your time in telling you about what you can easily see. However, the question I think I said I would try to answer was why did we prepare this videotape. Well, comprehensive auditing is the product of five years of quite intensive work in our office to try to moderate the way in which parliamentary auditing is done by our office for Canada.

We chose the phrase "comprehensive auditing"—it is a generic phrase; it is not certainly patented—because it reflects what we have done. In other words we have literally conducted a comprehensive audit of the entire Government of Canada and it took us five years to do it. It took us three very major studies, each approximately equivalent to a Royal Commission. The Financial Management Control Study was the first;

## [Translation]

Canada, M. L. M. McGimpsey, directeur, Division de l'évaluation des politiques financières.

Notre agent de recherche, M. Eric Adams, est également présent ce matin. M. Adams travaille pour la Bibliothèque du Parlement, et non seulement le président, le vice-président et les membres du comité directeur, mais encore tous les membres de ce Comité peuvent se prévaloir de ses services; ne l'oubliez pas. Je suis certain que M. Adams serait enchanté de répondre aux questions que vous souhaiteriez lui poser sur les travaux du Comité, ainsi que sur certaines activités de recherche liées aux travaux du Comité.

Monsieur le vérificateur général, je vous invite maintenant à faire une brève déclaration et à nous dire ce que vous nous réservez ce matin.

**M. J. J. Macdonell (vérificateur général du Canada):** Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais vous remercier, ainsi que le vice-président et les membres du comité directeur, pour nous avoir donné l'occasion de comparaître ce matin. J'aimerais vous parler des nouveaux procédés de vérification que nous avons présentés au Parlement il y a un an, dans notre rapport annuel, et qui ont été cautionnés dans le rapport du Comité permanent des comptes publics déposé le 23 mars 1979.

Le film que vous allez voir se passe d'explications, mais je pourrais peut-être vous dire un mot ou deux des raisons pour lesquelles nous avons élaboré ces nouveaux procédés de vérification, et dans quel but.

Comme l'a dit le président, vous trouverez dans vos recueils d'informations un document intitulé: *Planning for Century II*. Il s'agit du procès-verbal de la conférence du centenaire qui s'est tenue à Ottawa en décembre 1978. Les 10 vérificateurs provinciaux du Canada, ainsi que de nombreux spécialistes internationaux, ont participé à cette conférence, et vous reconnaîtrez un ou deux d'entre eux sur l'écran. Vous reconnaîtrez par exemple le très honorable Edward Buchanan, président du Comité des comptes publics du Royaume-Uni, qui était l'un de nos principaux orateurs. Vous verrez également M. Elmer Statts, contrôleur général des États-Unis, qui était le principal orateur. Vous ne les verrez que brièvement dans le film, mais vous trouverez la version intégrale de leurs discours dans le document qui vous a été distribué.

Vous trouverez au chapitre 11 une définition précise de la vérification intégrée. Le président en a déjà parlé et je ne vous ferai pas perdre de temps en vous expliquant ce que vous pouvez lire vous-mêmes. Cependant, j'aimerais vous expliquer pourquoi nous avons décidé de réaliser ce film. Ce que nous appelons la vérification intégrée est le résultat de cinq années de travail intensif, pendant lesquelles nous avons cherché à moderniser nos méthodes de vérification des comptes publics.

Nous avons choisi le terme de «vérification intégrée», car il s'agit d'un terme générique; ce n'est pas un terme breveté, mais il n'en reflète pas moins la nature de nos travaux. En d'autres termes, nous avons effectué une vérification intégrée des comptes de l'ensemble du gouvernement du Canada, ce qui nous a pris cinq ans. Nous avons mené trois études d'envergure, qui peuvent se comparer à une commission royale d'en-



## [Texte]

the second was a Computer System Evaluation Study, the third was what the Chairman referred to and which you will hear a little bit more about on Monday evening which is the Study of Procedure in Cost Effectiveness. That is value-for-money auditing, that is economy, efficiency and effectiveness, which became our mandate with the new Auditor General Act on August 1, 1977. We put it all together and this is now our approach to auditing for Parliament.

• 1125

I would add three more adjectives to this kind of auditing. The first is "constructive". By constructive we mean a policy that we introduced five or six years ago, and that is to say not just what is wrong, which is sort of the feature horror story approach, but why it is wrong and what should be done about it. Not only that, but we also invited departments to write it in our reports, say what they were going to do about these recommendations and whether they agreed with them or disagreed. That is what we refer to as constructive auditing and it has been a characteristic of all of our reports to Parliament for the past five years.

Secondly, we said "co-ordinated". We have been critical for a number of years now of the quality of internal auditing within government. In our 1978 report we said that if we are adopting comprehensive auditing for Parliament, we urge the government to put all your auditing together, both financial, management, operational auditing and other types of auditing, value-for-money, program effectiveness, evaluation, whatever, and if you will get it together, we can do a much better job for Parliament and a lot less expensive job for Parliament because we can rely on your work. So that is what we mean by co-ordinated.

The final adjective is perhaps the most important of all. We said that it will be cyclical. By "cyclical" we do not mean that we will do our auditing in a cyclical way, although partly we will. We will audit each department and agency of government every year, but we will report once every five years to Parliament on two particular aspects. You will see FRAME on the screen in a minute so I will not try to define it right now: it is an acronym for the five components of comprehensive auditing.

What we will try to do in a five-year cycle is to tell Parliament, tell the House of Commons, the quality, as we re-evaluate it, of financial management control systems of every single department and agency of government across the board. Particularly the first time around, which was what you will be seeing and which you see in the 1978 report and will see in the 1979 report, it is not as valuable to you. It is an absent kind of report; in other words, you will see what we have to say. But the second time around, the big value to Parliament will be: is it going up or is it going down? That, we think, is the important thing.

## [Traduction]

quête. La première de ces études a été l'étude de la gestion et du contrôle financiers et la deuxième a été l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information. Le président a déjà fait allusion à la troisième de ces études et vous en entendrez parler davantage lundi soir: il s'agit du travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité. La nouvelle loi concernant le vérificateur général a été adoptée le 1<sup>er</sup> août 1977, et le mandat du vérificateur général consiste désormais à vérifier la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, c'est-à-dire l'économie, l'efficacité et l'efficacités. Nous avons tout concentré, c'est notre nouvelle approche de vérification pour le Parlement.

Je qualifierais cette vérification de trois adjectifs. Le premier: elle est «constructive». Nous voulons dire par là que la politique adoptée, il y a 5 ou 6 ans, nous permet de dire non seulement ce qui est mauvais, ce n'est pas une histoire d'horreur que nous voulons vous raconter, mais aussi de dire pourquoi, et ce qu'il faut faire pour corriger la situation. De plus, nous invitons les ministères à l'écrire dans nos rapports, à nous dire ce qu'ils avaient l'intention de faire au sujet des recommandations et s'ils étaient d'accord ou non. Voilà ce que nous appelons une vérification constructive. Elle a caractérisé tous nos rapports au Parlement depuis 5 ans.

Nous disons deuxièmement qu'elle doit être «coordonnée». Nous critiquons depuis plusieurs années la qualité des vérifications internes au sein du gouvernement. Nous disons, dans notre rapport de 1978, que pour avoir une vérification intégrée, le Parlement, doit réunir toutes les vérifications, financières, gestionnaires et opérationnelles, de même que les autres genres de vérifications, fondées sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, sur l'efficacité des programmes, l'évaluation, ou autre. Nous pouvons faire un bien meilleur travail pour le Parlement, si tout est rassemblé; ce sera moins coûteux, puisque nous pouvons nous fier à votre travail. Voilà ce que nous voulons dire par une vérification coordonnée.

Le dernier adjectif est peut-être le plus important. Nous avons dit que la vérification doit être cyclique. Par «cyclique», nous ne voulons pas dire que notre vérification se fera de façon cyclique, même si ce sera le cas en partie. Nous allons vérifier chaque ministère et chaque organisme du gouvernement, chaque année, mais nous allons faire rapport au Parlement une fois tous les 5 ans sur deux aspects bien particuliers. Vous allez voir bientôt sur l'écran le concept CADRE; je ne vais donc pas vous le définir maintenant. Il s'agit d'un sigle représentant les cinq composantes d'une vérification intégrée.

Nous essaierons, au cours de ces périodes de 5 ans, de faire savoir au Parlement, à la Chambre des communes, quelle est la qualité générale, selon notre réévaluation, des systèmes de contrôle de la gestion financière de chaque ministère et de chaque organisme. Il est certain que la première fois, ce que vous voyez, par exemple, dans le rapport de 1978 et ce que vous verrez dans celui de 1979, ne vous sera pas vraiment utile. C'est un rapport où ces éléments sont absents; autrement dit, vous n'y verrez que notre message. La deuxième fois, et ce sera d'une grande valeur pour le Parlement, vous verrez si la qualité est à la hausse ou à la baisse. Voilà, à notre avis, la question importante.



*[Text]*

The other vital component of comprehensive auditing is value-for-money auditing. This is very new in Canada in an organized way. That is the difference. My predecessors talked about non-productive payments, and if they came across one they would tell Parliament about it. Sometimes they were not very popular for doing so because there were some questions as to whether or not the mandate really asked them to do that. Well, there is no doubt now. The new mandate certainly does instruct the Auditor General to do exactly that. So this is new in Canada, and the way we are doing it is probably as part of an organized program and probably new anywhere in the world as part of a modular, component, cyclical type of auditing. Even the United States, which has been doing value-for-money auditing for years, do it on a project or on an investigative type of basis. To sum up Mr. Chairman, what we are putting before you here is our way of doing auditing.

Three provinces have this legislation: Ontario, B.C. and Alberta, and other provinces are doing this kind of auditing to more or less degree and expecting legislation. So this has become a way of life, really, in Canada.

Furthermore, the private sector is encouraged by the Canadian Institute of Chartered Accountants to start value-for-money auditing for all publicly funded bodies, whether it is for hospitals, universities, school boards or whatever, or Crown corporations. This is a brand new development that we are pioneering in Canada. We put five years into developing it. It is terribly important that we teach this methodology to our people and everyone else.

This is one of the tools we are using to teach ourselves how to do this. Every provincial auditor in Canada has one of these videotapes, and they are using them to teach their staffs. We are setting up, we hope eventually in co-operation with the provincial auditors and with others, a foundation similar to the Canadian Tax Foundation to join forces. In other words, the same taxpayers who fund our development are funding the provincial auditors so we just think we should pool our resources, and this is one of the key first steps in methodology development and in professional development. I will not take any more time, sir, but we will be here to answer questions after the tape is over.

**Le président:** Bon, alors, on va commencer par la présentation audio-visuelle et, ensuite, il y aura les questions. Dix minutes chacun. There will be 10-minute rounds afterwards for any of the gentlemen sitting at the table.

Action.

*[Translation]*

L'autre composante essentielle de la vérification intégrée est la vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Pour la première fois, on procédera au Canada à ce genre de vérification organisée. Voilà où est la différence. Mes prédécesseurs ont parlé de paiements non productifs; s'ils en décelaient un, ils le faisaient savoir au Parlement. Ils n'étaient pas toujours très populaires à cause de cela. On se demandait parfois si leur mandat leur permettait ou non de le faire. Il n'y a plus de doute maintenant. Le nouveau mandat du vérificateur général lui donne ce rôle à jouer. C'est un projet nouveau au Canada, et notre façon de travailler fait probablement partie d'un programme organisé, d'un genre de vérification cyclique par module et par composante, probablement nouveau aussi dans le monde. Même aux États-Unis, où on pratique depuis des années, la vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, cette vérification se fait par projet ou sous forme d'enquête. Pour résumer, monsieur le président, nous vous présentons notre nouvelle façon de faire la vérification.

Trois provinces ont adopté cette loi, l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. D'autres provinces ont également adopté ce genre de vérification, à des degrés divers, ou vont adopter une loi semblable. C'est donc devenu au Canada une nouvelle façon de vivre.

Par ailleurs, l'Institut canadien des comptables agréés encourage le secteur privé à adopter cette vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé pour tous les organismes financés par le public, que ce soit les hôpitaux, les universités, les commissions scolaires, ou autres, ou encore les sociétés de la Couronne. Nous sommes les pionniers au Canada de cette nouvelle méthode de travail. La mise au point de ce projet a pris cinq ans, et il est extrêmement important que nous enseignions cette méthode à tout le monde.

Voilà un des outils qui nous permettent de nous enseigner à nous-mêmes comment procéder. Chaque vérificateur provincial, au Canada, possède un de ces rubans magnétoscopiques, qui lui sert à instruire son personnel. Nous espérons éventuellement, de concert avec les vérificateurs provinciaux et d'autres, créer une association semblable à l'Association canadienne d'étude fiscale, afin de grouper les compétences. Autrement dit, les contribuables qui financent notre expansion financent les vérificateurs provinciaux. Nous sommes donc d'avis qu'il faudrait centraliser nos ressources. C'est une des premières phases importantes de la mise au point de la méthode et du perfectionnement des spécialistes. Je ne vais pas prendre plus de temps. Nous sommes ici pour répondre à vos questions, une fois que le film sera fini.

**The Chairman:** Very well, let us start with this audio visual presentation. The questions will follow, you will have 10 minutes each. Tous ceux qui, autour de la table, voudront prendre la parole auront 10 minutes au prochain tour.

Allez-y.

**The Chairman:** First, Mr. Macdonell, let me, on behalf of the Committee, thank you for making this available to us and

**Le président:** Je voudrais tout d'abord, monsieur Macdonell, vous remercier, au nom des membres du Comité, de nous avoir

*[Texte]*

arranging for its presentation this morning, which I can see from the equipment was quite a complicated job.

With that presentation, I would like to open the remainder of this meeting for questions. We have about 18 minutes, so instead of going to normal 10-minute questions, I would like you to restrict yourselves to very brief questions and, if you can, fairly brief answers, Mr. Macdonell.

Mr. Taylor.

Raise your hands, and I will take your names down.

**Mr. Taylor (Bow River):** Mr. Chairman, I would like to pose a question to Mr. Macdonell. In this type of auditing, is there not a grave danger where the auditor does not understand the actual operation? As an illustration of what I mean, some years ago in Alberta an auditor made a comment about the building of a road, and cited it as being too expensive. Eventually, there was a Royal commission on this item. The auditor did not realize that he was comparing a road that was built on a gravel base with a road where you had to haul your gravel and material over muskeg for a 20-mile stretch. So, obviously, the cost was tremendously different.

In this type of auditing, if your auditor is going to draw conclusions, it is going to be very essential that he understands the operation. Is there difficulty getting auditors who are going to be engineers, medical men, et cetera, pertaining to whatever they are going to audit?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I would answer the question in two parts. Number one, our policy has been, for five years, to retain people from the private sector, either under Executive Interchange or under short-term contract, and it accounts for about 30 per cent or so of our total budget, our total budget being about \$25 million a year. So, in that fashion, we are able to equip ourselves, depending on the needs of the particular audit, with whatever expertise is available anywhere nationally. We are selective about this; we do not go hog-wild on it.

The second point is that by the constructive type of auditing everything we have to say and recommend is submitted to the department for reaction and challenge. Therefore, by the time it reaches Parliament I can assure you, sir, that it has been very soundly challenged, and that, I think, is a guarantee that we are not going to give bad information.

**Mr. Taylor (Bow River):** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Desmarais.

**Mr. Desmarais:** Mr. Chairman, it seems to me that as you move away from financial-record auditing into what you call value for money or cost efficiency, you are moving into a judgment area, where you are going to have differences of judgment with the people you are auditing. You are also going to have a tough time, I would think, determining political values, because sometimes your judgment will be that something is not cost efficient but it is done for a political reason. How do you deal with that? I understand from the film that most of these things are worked out between yourselves and your client, if you like, so that the value of this Committee would be that we would have to deal only with the exception. Otherwise, if you found a problem, discussed it with the

*[Traduction]*

présenté ce film ce matin. Je vois d'après votre équipement que c'était assez complexe.

Je voudrais maintenant que le reste de la séance soit consacré aux questions. Il nous reste encore 18 minutes; par conséquent, au lieu de prendre 10 minutes chacun, voulez-vous poser de courtes questions, afin que nous obtenions de M. Macdonell de courtes réponses.

Monsieur Taylor.

Levez la main et j'inscrirai vos noms.

**M. Taylor (Bow River):** Monsieur le président, je voudrais poser une question à M. Macdonell au sujet de ce genre de vérification. N'y a-t-il pas un grave danger que le vérificateur ne comprenne pas vraiment ce qui se passe? Je vous donne un exemple; il y a quelques années, en Alberta, un vérificateur a fait une remarque concernant la construction d'une route qu'il trouvait trop coûteuse. Par la suite, on a nommé une commission royale pour enquêter sur l'affaire. Le vérificateur n'avait pas pensé qu'il comparait une route construite sur le gravier avec une autre où il fallait faire venir du gravier et d'autres matériaux, à travers des marécages, sur une distance de 20 milles. Évidemment, les coûts étaient très différents.

Dans ce genre de vérification, si votre vérificateur tire des conclusions, il est essentiel qu'il comprenne bien la situation. Est-il difficile d'obtenir des vérificateurs qui sont ingénieurs, médecins, ou autres, et qui connaissent bien le domaine à vérifier?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, ma réponse comporte deux volets. Le premier, c'est que, depuis cinq ans, nous avons pour politique d'aller chercher des gens dans le secteur privé, soit par des échanges de cadres, soit au moyen de contrats à court terme, ce qui représente 30 p. 100 environ de notre budget total, qui est de quelque 25 millions de dollars par an. De cette façon, nous pouvons faire appel, compte tenu des besoins, à tous les spécialistes disponibles, partout au Canada. Nous sommes très sélectifs; vraiment, nous n'exagérons pas.

Deuxièmement, grâce à ce genre constructif de vérification, tout ce que nous avons à dire et à recommander est présenté au ministère, afin qu'on puisse obtenir sa réaction. Par conséquent, lorsque la vérification arrive au Parlement, je puis vous garantir, monsieur, qu'elle a vraiment été mise à l'épreuve, et c'est, à mon avis, la garantie que nous n'allons pas vous donner de renseignements erronés.

**M. Taylor (Bow River):** Merci.

**Le président:** Monsieur Desmarais.

**M. Desmarais:** Monsieur le président, à mon avis, lorsqu'on s'éloigne de la vérification des dossiers financiers, pour aborder ce que vous appelez la vérification fondée sur la valeur reçue en contre-partie de l'argent dépensé, ou l'analyse du coût-efficacité, c'est une question de jugement, car vous allez devoir faire face à des différences d'opinions avec les gens que vous vérifiez. Il vous sera également difficile, je crois, de déterminer les valeurs politiques, car parfois, vous jugerez que certaines choses ne sont pas rentables, efficaces, étant faites pour des raisons politiques. Qu'allez-vous faire dans ce cas? Si j'ai bien compris le film, ce sera en grande partie résolu entre vous-même et votre client; par conséquent, le Comité n'aura qu'à examiner les exceptions. Autrement, si vous trouvez un problè-

[Text]

department, and solved it, it would be a waste of our time to get into that area.

• 1220

My last question is, how much concern should we have, as a committee, for the extent of the co-operation you are getting from departments? And what can we do about it?

**Mr. Macdonell:** The first question as to the judgment's being subjective: I think, Mr. Chairman, Mr. Desmarais is right up to this point, and that is why there was some emphasis on criteria. In the area in which we used to work—and still do work, incidentally—in attest procedures there are a lot of criteria that are generally acceptable accounting principles, a standard to work in. In the new areas those do not exist. We are establishing them, we are establishing these criteria; we are going over them very carefully with the auditee to be sure that they look sensible, reasonable. It is really the reasonable-man approach. Once these have been agreed to you begin to remove this subjective judgment from the audit. So I think we have some reasonable assurance that in the long run, when it is finally reported to Parliament, it will not be just a subjective judgment.

The second point you raised is on program effectiveness. I would like to emphasize that we stay out of the political arena totally. We do not get into trying to evaluate the effectiveness of a program. That, we think, is not our job. It is not what the act tells us to do. What we do do, where a program is evaluable at all—and we have to concede that some are not evaluable, because the objective of government is so different from that of the private sector—and we have discovered very few programs in which some part is not evaluable, what our job is to find out if it is evaluable, is it being evaluated? Are the procedures to evaluate it in place? Is it being reported? Are those procedures satisfactory? That is as far as we go, but even that we think is valuable to Parliament. Past that, the actual effectiveness, we think, is a job for Parliament, probably the Opposition.

The third question, Mr. Desmarais, was the . . .

**Mr. Desmarais:** Our concern with the co-operation you get from departments.

**Mr. Macdonell:** I think I can answer that quickly by saying that we have had excellent co-operation in this approach, certainly for the six years that I have been here. We take a lot of pains. On everything that is going to Parliament the department knows in advance what we are going to say; they have their opportunity to reply as to what they are going to do about it, they may disagree with us. That gives the Public Accounts Committee the chance to see both sides of the question. They can decide on the principal exception what they want to do. In other words, if a procedure has been recommended, it has been agreed to by a department, we may still report it because of material matter. The Public Accounts Committee could merely request a written up-date to see how it is getting along. But if there is a major disagreement, they

[Translation]

me, si vous en discutez avec le ministère et le réglez, nous perdrons notre temps à l'étudier.

Finalement, dans quelle mesure le Comité devrait-il se préoccuper de la collaboration que vous obtenez des ministères? Que pouvons-nous faire à cet égard?

**M. Macdonell:** Pour ce qui est de la subjectivité du jugement exercé, M. Desmarais a tout à fait raison, et c'est pourquoi nous soulignons l'importance des critères. Dans notre ancien champ d'activité, qui demeure, soit dit en passant, les procédures d'attestation, il existe beaucoup de critères qui sont des principes de comptabilité reconnus. Toutefois, dans le secteur que nous abordons, ils n'existent pas. Nous sommes en train de créer ces critères. Nous les étudions très attentivement, de concert avec les organismes devant faire l'objet des vérifications, pour nous assurer qu'ils sont sensés et raisonnables. Une fois qu'on aura convenu de ces critères, la vérification ne sera plus soumise à un jugement subjectif. Il y a donc lieu de croire qu'en fin de compte, le rapport final présenté au Parlement sera dénué de toute subjectivité.

Vous avez ensuite posé une question au sujet de l'efficacité des programmes. Je tiens à souligner que nous ne nous préoccupons aucunement de l'aspect politique. Nous ne nous occupons pas d'évaluer l'efficacité d'un programme. Ce n'est pas là notre tâche, à mon avis, ce n'est pas l'intention de la loi. Nous sommes plutôt chargés de vérifier si le programme est évalué, s'il est possible de l'évaluer, et nous devons admettre que certains ne peuvent l'être, car l'objectif du gouvernement est tout à fait différent de celui du secteur privé. Toutefois, rares sont les programmes dont une partie au moins ne peut pas être évalués. Nous vérifions si les procédures permettant d'évaluer sont en place. Si des rapports fidèles sont présentés. Si les procédures sont satisfaisantes. Nous n'allons pas plus loin, mais cela nous semble quand même des renseignements utiles pour le Parlement. Quant à l'efficacité réelle des programmes, c'est la responsabilité du Parlement, probablement de l'opposition.

Troisièmement, monsieur Desmarais, vous avez posé une question . . .

**M. Desmarais:** Au sujet de la collaboration que vous obtenez des ministères.

**M. Macdonell:** Je puis dire tout de suite que nous avons reçu une excellente collaboration à cet égard, du moins pendant les six années de mon mandat. Nous y accordons beaucoup d'attention. Les ministères sont renseignés d'avance sur tout ce que nous allons présenter au Parlement. Ils ont l'occasion de répondre quant à ce qu'ils ont l'intention de faire; il se peut qu'ils ne soient pas d'accord avec nous. Ainsi, le Comité des comptes publics a l'occasion d'envisager les deux aspects de la question. Ils peuvent décider de ce qu'ils veulent faire. Autrement dit, si une procédure a été recommandée et qu'elle a été acceptée par un ministère, il se peut que nous fassions rapport quand même pour d'autres considérations. Le Comité des comptes publics pourrait simplement demander une mise à jour écrite pour vérifier l'évolution de la situation. Toutefois,



## [Texte]

will call both of us together and try to resolve the issue. I hope that deals with the question effectively, sir.

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** My question also concerns that soft area in the presentation, the area of judgment and criteria. It is easy in the more natural sciences to have measurements and you have measuring tools. In the area of society, where you are beginning to deal with human beings and social programs, there are really no good yardsticks, the social sciences just have not developed them. Whenever they do come up with some yardsticks, humanity and society is in such a fluid situation that you might develop one set of standards but then they might disappear underneath you. When you say that you are in the process of working these criteria out and you hope that eventually you will reduce the judgment level and have more sets of criteria, it frightens me a bit. Are you creating some sort of chiselling-in-rock measurements and judgments that now will be imposed upon social programs in which they are to judge themselves in the years ahead, when in the actual world reality, there is such a change happening within the group, within mankind? That is one of the questions I wanted to ask.

As well, it seems to me by implication that the whole notion of social cost accounting becomes involved in this type of audit, even in capital construction programs. The element of, what does this do to the population around you, to the employment, as well as to the social costs. I would like to hear some comment from you as well on that.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I partially dealt with that question, I think, in my reply to Mr. Desmarais. We are not unaware at all of how much of this stuff is state of the arts and has not been developed. On the other hand, a great deal of technology has been developed. Let us take economy or efficiency. Performance measurement is easy because it has been going on for at least sixty or seventy years in North America and other parts of the world.

• 1225

So in program effectiveness, that is why I think the act passed by Parliament very wisely restrained the Auditor General from evaluating program effectiveness. All it did ask him to do was to say if it is evaluable. That, I think, is where we start: is it evaluable? That is a debatable question. If we can determine that is not evaluable, then we do not do anything about it. That is not our job. In other words, it is the job, in our opinion, of the House of Commons to evaluate those programs.

Our job is to see that where it is evaluable something is being done about it. Frankly, if you look at our 1978 report, you will find that with very, very few programs has there been any attempt at all to evaluate them. Now, that is, in my judgment at least, not fair to Parliament and not fair to the taxpayers. If they are evaluable, they should be evaluated. It is the responsibility of the government and the managers to cause them to be evaluated and to be reported. That is our interest, sir.

## [Traduction]

en cas de désaccord fondamental, le Comité peut convoquer les deux parties et tenter de résoudre le problème. J'espère avoir répondu à votre question, monsieur.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Ma question porte aussi sur cet aspect vague de l'exposé, le jugement et les critères. Il est facile d'effectuer des mesures dans certains domaines scientifiques, et il existe des instruments de mesure. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'être humains et de programmes sociaux, il n'existe pas encore d'étalon à toute épreuve. Lorsqu'on parvient à en établir, la société évolue tellement rapidement qu'une série de normes peuvent perdre toute pertinence du jour au lendemain. Je suis un peu préoccupé, parce que je vous entends dire que vous êtes en train d'élaborer ces critères et que vous parviendrez éventuellement à supprimer toute subjectivité. Voulez-vous dire que vous créez des mesures immuables qui serviront à évaluer des programmes sociaux pendant les années à venir, alors que la société, l'humanité, évoluent si rapidement? C'est là une des questions que je voulais poser.

De plus, il me semble aussi que la notion du coût social est inhérente à ce genre de vérification, même celle de programmes de construction. Il faut tenir compte, par exemple, des répercussions sur la population environnante, sur l'emploi, ainsi que des coûts sociaux. J'aimerais connaître vos observations là-dessus.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je crois avoir répondu en partie à cette question dans ma réponse à M. Desmarais. Nous sommes conscients qu'il s'agit de techniques de pointe et qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine. D'autre part, bien des techniques ont été mises au point. Prenons par exemple l'économie ou l'efficacité. Dans ce cas, la mesure est facile, car on y a recours depuis au moins 60 ou 70 ans, en Amérique du Nord et dans d'autres régions du monde.

C'est pourquoi il est juste que la loi adoptée par le Parlement interdise au Vérificateur général d'évaluer l'efficacité des programmes. Il est seulement chargé de dire si les programmes peuvent être évalués. C'est le point de départ. Peuvent-ils être évalués? Si nous déterminons qu'ils ne peuvent l'être, nous ne prenons aucune mesure par la suite. Ce n'est pas notre tâche. Autrement dit, à notre avis, il incombe à la Chambre des communes d'évaluer ces programmes.

Pour ce qui est des programmes qui peuvent être évalués, nous sommes chargés de vérifier ce qui est fait en ce sens. Franchement, si vous regardez notre rapport de 1978, vous constaterez que rares sont les programmes qu'on ait tenté d'évaluer. A mon avis, ce n'est pas là rendre justice au Parlement ou au contribuable. S'il est possible de les évaluer, ils devraient l'être. Le gouvernement et les administrateurs se doivent de les évaluer et de présenter des rapports. C'est ce qui nous intéresse.

**[Text]**

In other words, we are being very careful on the very things you have been saying. We watch that very, very carefully.

**Mr. de Jong:** Right, because the notion of efficiency is in itself a relative notion, depending upon the criteria you wish to use and how far back you want to stand.

**Mr. Macdonell:** Again, I do not wish to debate, sir, but I am talking about performance measurement. I am talking, for example, about such things as methods and time measurement techniques, that type of thing. That is well-known technology and in large types of clerical operations and stuff like that it is very easy to apply them. Our quarrel is with the fact that they have been trying to apply them for ten years and nobody is paying any attention.

**The Chairman:** Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** I have about three comments, I think. Mr. de Jong, I think the social sciences may be advancing more rapidly in measures than you imply in your question. Two other questions, and one may not be answerable today. I have some interest in the cumulative profile of the disciplines from which your audit team comes. I suspect that you are heavily weighted in relationship to the chartered accountant profession and that may help us understand the perspective which comes. If you could provide that information for us at some later date, I would appreciate it.

The more substantive issue and the puzzle for me starts with the beginning of the tape and the goal, really, is to protect the taxpayers of this nation in some better way from spending money foolishly with a preference to spending it wisely.

If you start with that assumption, you move into some dilemmas which I do not know if you are tackling or not. I guess the simplest way I could probably phrase it is this. You might have a department of government which makes a purchase decision and by buying offshore the price is 2 per cent less than it would be buying that same product from a region like the Maritimes. There is a benefit side to the purchase in the Maritimes that relates probably to saving that government expenditure, in terms of some of the social programs, that generates income for the government because of its tax multiples.

Do you address yourselves in your audit procedures to the cost-benefit side in that kind of way? Will your report have commented on those kinds of situations?

**Mr. Macdonell:** Well, Mr. Chairman, I would like Mr. Meyers to amplify what I am about to say because that is a very tricky question. I am talking about your second question. Your first question was the profile of our office.

At this very moment, at most of the time, we have 200 people, either on executive interchange or on short-term contract. The profile of our office is changing. The base is our auditors. The base is still accountants and so forth and will likely be that for a long time because accountants are getting a little more broad-minded, too, over the years.

In addition to that we do have other resources. For example, Mr. Meyers is an engineer and a C.A. and so forth. But I

**[Translation]**

Autrement dit, nous sommes parfaitement conscients des préoccupations que vous venez d'exprimer. Nous y faisons très attention.

**M. de Jong:** Oui, car la notion d'efficacité elle-même est relative, selon les critères que vous voulez utiliser et le recul que vous voulez prendre.

**M. Macdonell:** Je ne veux pas argumenter, mais je parle de mesures du rendement. Je me reporte par exemple aux méthodes et aux techniques de mesure du temps, etc. Il s'agit de techniques bien connues, très faciles d'application pour ce qui est des activités de bureau, par exemple. Nous nous plaignons plutôt du fait qu'on tente de les appliquer depuis dix ans et que personne n'y porte attention.

**Le président:** Monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** J'ai trois observations à faire. Monsieur de Jong, je crois que les sciences sociales accomplissent plus rapidement des progrès dans ce domaine que vous ne le laissez entendre. J'ai deux autres questions à poser, dont une à laquelle on ne pourra peut-être pas répondre aujourd'hui. J'aimerais savoir de quelles disciplines vient votre équipe de vérification. Je suppose qu'elle compte proportionnellement plus de comptables agréés, et cela pourrait nous aider à comprendre dans quelle perspective se déroulent vos activités. J'aimerais que vous me fournissiez ces renseignements plus tard.

Je me suis posé une question plus fondamentale dès le début de l'enregistrement, car l'objectif, en fait, est de protéger les contribuables du pays du gaspillage des deniers publics.

Si l'on part de cette hypothèse, on se heurte ensuite à certains dilemmes que vous cherchez peut-être à résoudre. Par souci de clarté, je pourrais peut-être vous donner l'exemple suivant: il se peut qu'un ministère ayant un achat à faire ait à choisir entre le Canada et l'étranger, où le prix est de 2 p. 100 inférieur à celui du même produit dans une région comme les Maritimes. Il serait peut-être avantageux d'acheter dans les Maritimes, car le gouvernement économiserait au titre de certains programmes sociaux, et pourrait aussi percevoir un impôt.

Envisagez-vous cet aspect coût-avantages lors des vérifications comptables? Votre rapport mentionnerait-il ce genre de situations?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, j'aimerais que M. Meyers complète ma réponse, car il s'agit d'une question très délicate. Je parle de votre deuxième question. Votre première question portait sur la composition de notre personnel.

A l'heure actuelle, nous avons 200 employés, prêtés dans le cadre d'un programme d'échanges, ou sous contrat. La composition de notre bureau change. Ce sont nos vérificateurs qui en sont la base. Il s'agit pour l'instant de comptables et ils resteront encore pendant assez longtemps, car eux aussi font de plus en plus preuve d'ouverture d'esprit.

Nous avons recours aussi à d'autres ressources. Par exemple, M. Meyers est ingénieur et comptable agréé. De toute façon,



[Texte]

would be very happy, Mr. Chairman, to table the profile of our group with the input you suggest.

Now, I think on the other question that you were asking, one of our most interesting and difficult areas is to keep our noses out of policy but sometimes policy is not as well defined as you might think. For example, the very area you are talking about: whether we should do offshore purchasing for one reason or whether we should do purchasing in a certain area of Canada for another reason. That may be a nice verbal policy, but our job is not to rely on verbal policies; our job is to see that they exist.

• 1230

But frankly, Mr. Chairman, I think an Auditor General criticizes government policy at his own peril. Therefore, I hope you will not find any instances in any of the reports that I have ever signed where we are critical of government policy. That is not our job. But in terms of economy and efficiency, that certainly is a different world. I think the taxpayers and parliamentarians are entitled to make sure that public service managers are paying attention to whether they are getting goods at the right price, and so forth.

This is really Mr. Meyers' area. Could he amplify on it because it is a pretty fundamental question?

**The Chairman:** Mr. Meyers.

**Mr. L. Meyers (Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada):** I think you covered the basic approach, Mr. Macdonell.

With regard to the specific question of cost benefit when you purchase inside the country as opposed to outside, we certainly would not even question that. The only question we might pose is: do you know? We would expect the decision-maker to know the 2 per cent differential on the cost of buying in another country as opposed to buying in this country. We put that forward, but we would not challenge the decision itself as long as the information was presented to the decision-maker. If there is a clear policy—there probably would be in this case—we would not even require that the information be put forward.

**Mr. Macdonell:** One last point on this very thing. What does the Minister, what does the parliamentarian, what does the policy person really have on which to base a decision? Has he been given adequate information so that he knows it may cost 20 per cent more to do that work there, and that is a political decision. But has he been given that information? That is where we stop. We want to be sure he does get the information, not what he does about it. That is none of our business.

**The Chairman:** If I might just interject. In the *Conspectus*, which is in the back of your book, you will find an interesting commentary from Marshall Cohen basically dealing with this very area, what he calls value for policy, where he questions the role of the Auditor General in terms of auditing and what he regards as a policy decision. I think you have explained the difference between the two right here and I presume you answered Mr. Cohen at the time.

[Traduction]

je suis entièrement disposé à déposer le profil de notre équipe, accompagné des renseignements que vous avez demandés.

Pour ce qui est de votre deuxième question, une de nos tâches les plus difficiles et les plus intéressantes est d'éviter de nous mêler des politiques, mais celles-ci ne sont pas toujours aussi bien définies que vous pourriez le penser. Il en est de même pour l'exemple que vous avez donné, à savoir acheter à l'étranger pour une raison, ou dans une région du Canada pour une autre raison. Ce peut être une bien belle politique en théorie, mais il ne nous incombe pas de nous fonder sur ces politiques, mais plutôt de vérifier qu'elles existent.

Franchement, monsieur le président, un vérificateur général critique la politique du gouvernement à ses propres risques. C'est pourquoi vous ne trouverez de critiques à l'endroit de la politique du gouvernement dans aucun des rapports que j'ai signés. Ce n'est pas notre tâche. Toutefois, l'économie et l'efficacité, c'est tout à fait autre chose. Les contribuables et les parlementaires ont le droit de s'assurer que les fonctionnaires s'inquiètent de payer un prix adéquat, etc.

C'est le domaine de M. Meyers. Pourrait-il compléter ma réponse, car il s'agit d'une question fondamentale?

**Le président:** Monsieur Meyers.

**M. L. Meyers (sous-vérificateur général, Bureau du vérificateur général du Canada):** Vous avez bien expliqué notre démarche fondamentale, monsieur Macdonell.

Pour ce qui est des critères de rentabilité utilisés pour les achats au pays, par opposition à ceux effectués à l'étranger, nous ne les mettrions certainement pas en doute. Nous nous préoccupons seulement de vérifier si les gens sont au courant. Nous nous attendons à ce que celui qui prend la décision sache qu'il existe une différence de coût de 2 p. 100 à l'étranger, par comparaison au prix du Canada. Nous faisons valoir ce fait, mais nous ne contesterions pas la décision en elle-même, du moment que le responsable détient tous les renseignements. S'il s'agit d'une politique claire, et cela serait probablement le cas ici, nous ne demandons même pas que ces renseignements soient présentés.

**M. Macdonell:** Une dernière chose à ce sujet. De quels renseignements disposent en fait le ministre, le parlementaire ou le responsable des politiques pour prendre une telle décision? A-t-il été bien informé, de sorte qu'il se rend compte qu'il y a une différence de coût de 20 p. 100? A-t-il été informé à cet égard? C'est là où nous nous arrêtons. Nous voulons être sûrs qu'il reçoit les renseignements nécessaires, mais nous ne nous occupons pas de ce qu'il en fait.

**Le président:** Permettez-moi de vous interrompre. Dans l'*aperçu général*, on trouve un commentaire intéressant de Marshall Cohen sur ce sujet, qu'il appelle valeur reçue en contrepartie de la politique, et où il discute du rôle du vérificateur général quant à la vérification comptable et aux décisions de politique. Je crois que vous venez d'expliquer la différence entre les deux, et je suppose que vous aviez répondu à M. Cohen à l'époque.



[Text]

**Mr. Macdonell:** I did indeed.

**Le président:** Monsieur Joyal.

**M. Joyal:** Monsieur le président, nous avons eu une idée de l'ensemble des objectifs visés par la vérification intégrée, mais en parcourant le chapitre 11 du Rapport annuel du Vérificateur général du Canada, on se rend compte qu'il manque des outils, présentement, pour que l'ensemble du système soit complètement opérationnel. Je me réfère en particulier au paragraphe 11.32 où vous faites allusion au *Guide de la méthodologie de la vérification intégrée* qui, normalement, devrait être complété éventuellement. Vous nous avez mentionné également, dans votre déclaration d'ouverture, que le Contrôleur général était en train de compléter les cadres de ses représentants dans les différents ministères.

Alors, ma question est double. Tout d'abord, quand le vérificateur général espère-t-il ou compte-t-il avoir complété l'ensemble de ces instruments de travail de manière à ce que le système de vérification intégrée soit tout à fait opérationnel? Ma question est identique ou analogue pour le représentant du Contrôleur général: quand espère-t-il avoir complété les cadres de son personnel ou de ses représentants dans les ministères, de façon à ce que, conformément au rôle qui lui est dévolu dans la nouvelle Loi sur le vérificateur général du Canada, il soit lui aussi en mesure d'assumer sa part de responsabilités?

**Mr. Macdonell:** I will answer my part of the question, if I may, Mr. Chairman, by saying that this is a continuous developing process. For example in the 1978 Report you will see a number of audit criteria in Capital Asset Acquisition and Performance Measurement, and so on. So we are continually adding to our methodology. Those, of course, are being passed on to our staff, and so forth.

I think I said in my opening remarks very briefly—I did not go into detail—that we are joining forces with the government, for example, through the Comptroller General's office in internal auditing. We have the Canadian Institute of Chartered Accountants who are very interested, private sector firms, in this whole comprehensive auditing approach. So we are establishing mutually, collectively—the provincial auditors joining in on this—a foundation.

Now, the purpose of that foundation is to develop that methodology so that it is a continuous evolution. I would not like to put any time limit. It has taken the CICA 50 years to get their accounting principles and they are still changing them. So it is a live process. A good deal of progress is being made. That I can assure Mr. Joyal, Mr. Chairman.

On the other program, which is the IMPAC program, I imagine Mr. McGimpsey, sir, would be quite able to speak on that.

• 1235

**Mr. L. M. McGimpsey (Director, Financial Policy Evaluation Division, Office of the Comptroller General of Canada):** Yes, Mr. Chairman and Mr. Joyal. We have conducted an in-depth review in the largest 21 departments of the government with respect to internal auditing. There are some deficiencies presently with internal auditing in many of those

[Translation]

**M. Macdonell:** Oui, en effet.

**The Chairman:** Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, you explained the objectives of comprehensive auditing, but if we read chapter 11 of the Annual Report of the Auditor General of Canada, we realize that for the moment, we do not have all the tools for the system to become completely operational. I refer you in particular to paragraph 11.32 where you mention the Guide to comprehensive auditing methodology which will be eventually completed. In your opening remarks, you also said that the Comptroller General was in the process of staffing his teams within departments.

I have two questions to ask. First of all, when will the Auditor General have completed his set of working tools so that the comprehensive auditing system becomes operational? I ask the same question to the representative of the Comptroller General: when will all his staff or representatives within departments have been chosen so that he may take on his responsibility in accordance with the new Auditor General Act?

**M. Macdonell:** Je répondrai à la question qui m'est adressée, monsieur le président, en disant qu'il s'agit d'un processus continu. Par exemple, vous trouverez un certain nombre de critères de vérification dans le rapport de 1978, sous la rubrique Mesure du rendement et de l'acquisition d'actifs. Nous mettons donc au point notre méthode au fur et à mesure. Bien entendu, ces renseignements sont transmis à notre personnel.

Dans ma déclaration d'ouverture, j'ai fait allusion, en passant, à notre collaboration avec le gouvernement pour ce qui est de la vérification interne, par exemple, par l'entremise du Bureau du contrôleur général. De plus, l'Institut canadien des comptables agréés est fort intéressé à tout le système de vérification intégrée. Nous sommes donc en train de créer collectivement—les vérificateurs des provinces participent aussi—une fondation.

Nous serons ainsi en mesure de mettre au point la méthode. Il s'agit d'un processus continu, et j'éviterai de donner des dates. Il fallu 50 ans à l'ICCA pour élaborer ses principes de comptabilité, et il continue de les modifier. Ce processus n'a donc pas de fin. Toutefois, je puis assurer à M. Joyal que bien des progrès ont été accomplis.

M. McGimpsey pourrait prendre la parole au sujet de l'autre programme, le programme IMPAC

**M. L. M. McGimpsey (directeur, Division de l'évaluation des politiques financières, Bureau du contrôleur général du Canada):** Oui, monsieur le président et monsieur Joyal. Nous avons mené une étude approfondie des procédures de vérification interne des 21 ministères principaux du gouvernement. Nous avons constaté des lacunes dans bon nombre de ces

## [Texte]

departments but each one will be required to develop plans in order to get to the stage at which they will be conducting comprehensive internal audits which we hope that the Auditor General will be able to rely on; and we certainly intend to rely on those internal audits ourselves to feed us information on how the departments are being managed.

Of the top 21 departments, they all have audit organizations at this point in time. There are seven of those departments that have only financial audit at this point in time but will be required within the next two or three years to develop comprehensive auditing.

As far as the Comptroller General's office is concerned, we have issued standards on audit of the financial management of departments. These standards are now being revised for a comprehensive audit and we hope that before the end of the fiscal year, we will have at least an exposure draft available for departments and for the Auditor General's review; and then, in due course, it will be issued officially as Treasury Board policy.

**The Chairman:** Thank you, Mr. McGimpsey.

I am afraid our time is almost up, but I have one last question from Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** I would like to take you into a little different area, one that I have got some expertise in.

I worked in the construction industry for years and one of our big problems in bidding a job—and this is generally on major jobs—we would look at the statistics on everything we had; we would find excellent core samples, material samples; we would know right what we had in this section of the road—we could figure it down to the cent, in cost. But we would move over here and our drill samples are scattered; the information is vague; there is a date on when you tender; so what do you do with it? You know damn well that there is something wrong but you have not got those statistics there.

So you have got a choice. It is either, okay, I accept this and I bid the contract all across the board on that and then I go back to them for cost overruns, or you decide there is a problem there and you up your bid so much and you generally lose it.

This is an area to contractors that is a real headache and it has happened I do not know how many times. I have sat, later on, on the one side of the table proving the point that you just did not give us enough statistics to bid realistically on this—and I have seen millions of dollars of taxpayers' money go, and to some extent justifiably so. But I maintain—and all contractors will maintain—that often these cases have come up.

Do you ever look into what the government provided the contractor with in the way of information?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I certainly would not presume or dare to attempt to answer that question because I would not have the expertise necessary to do so. But I do think it is the kind of question, I would suggest, to which there are two parts. One is procedures. I mean we are looking at systems and procedures, first of all, so: are the procedures good proce-

## [Traduction]

ministères, mais chacun d'entre eux devra procéder à une planification lui permettant d'effectuer des vérifications internes intégrées dont pourra se servir le vérificateur général. Nous nous servirons aussi de ces vérifications internes pour nous renseigner sur la gestion des ministères.

Ces 21 ministères disposent déjà de procédures de vérification. Sept ministères procèdent actuellement à une vérification financière uniquement, mais devront élaborer des procédures de vérification intégrée dans les deux ou trois prochaines années.

Le Bureau du contrôleur général a émis des normes sur la vérification de la gestion financière des ministères. Ces normes sont en train d'être revues à l'intention d'une vérification intégrée, et nous espérons pouvoir présenter un projet de normes, avant la fin de l'année financière, aux ministères et au vérificateur général. Puis, elles seront publiées officiellement en temps et lieu en tant que politique du Conseil du Trésor.

**Le président:** Merci, monsieur McGimpsey.

Nous n'avons presque plus de temps, mais M. Cameron veut intervenir.

**M. Cameron:** J'aimerais aborder un autre sujet, qui m'est plus familier.

J'ai travaillé dans l'industrie de la construction pendant des années; la présentation de soumissions y a toujours posé de graves problèmes. Nous étudions toutes les statistiques dont nous disposons, les matériaux, tel ou tel tronçon de la route, et nous pouvions arriver à une estimation exacte du coût pour cet aspect des travaux. Toutefois, pour ce qui est de l'autre aspect des travaux, les renseignements étaient trop vagues, mais il fallait quand même respecter la date limite pour les soumissions. Nous savions fort bien que quelque chose clochait, mais nous ne disposions tout simplement pas des statistiques.

On se trouve donc devant un choix. Soit que l'on présente quand même une soumission globale, quitte à demander ensuite que les dépassements de coûts soient comblés, soit que l'on décide d'augmenter la soumission pour parer à toute éventualité et on perd le contrat.

C'est vraiment la bête noire des entrepreneurs et cela s'est produit maintes et maintes fois. J'ai pu me rendre compte par la suite que vous ne nous donniez pas assez de statistiques pour nous permettre de présenter des soumissions réalistes... On doit parfois dépenser des millions de dollars des contribuables, et avec raison, dans une certaine mesure. Toutefois, je maintiens quand même, comme tout entrepreneur, que des cas de ce genre se sont déjà produits.

Vérifiez-vous parfois quels renseignements le gouvernement fournit aux entrepreneurs?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je ne tenterai pas de répondre à cette question, car je ne suis pas en mesure de le faire. Toutefois, je crois que cette question comporte deux aspects. Premièrement, les procédures. Si l'on envisage les systèmes et les procédures, il faut se demander tout d'abord si ce sont de bonnes procédures. Deuxièmement, sont-elles bien appliquées? Ce sont les domaines que nous envisageons.

[Text]

dures? Secondly, are they being applied properly? Those are the areas that we look at.

Now, in the area of contracting specifically, we did make a study, which has been reported in the 1978 report and will indeed be dealt with next Tuesday in this very Committee. So, it would seem to me, Mr. Chairman—and Mr. Cameron may or may not be present at that meeting—that Mr. Dubois, who is in charge at the top level of that study, may think that it is a question that he could take notice on. I would prefer to defer an answer, if we may, until then, sir.

**Mr. Cameron:** Fine.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Cameron.

I would like to thank the witnesses for coming here this morning, but, in addition to that, I would like to encourage you all to participate in our Monday night briefing session, if you can. It would be most helpful, if you have the opportunity and if you have received the Auditor General's 1978 report, to have a look at Chapter 9, I believe it is, on contracting, which will be the first subject of discussion Monday night; and then, if time permits, we will move on to begin discussion of the SPICE study. Then, on Tuesday morning, as I indicated earlier in the report from the steering committee, we will be dealing specifically with contracting, when I hope we will have the opportunity of raising that issue.

**Mr. Cameron:** That room Monday night was?

**The Chairman:** It is Room 112-N. Notices will be sent out today. Dinner will be served and there is a small cover charge and an open bar. It is \$5 a head.

With that, we will adjourn until the call of the Chair Monday night. Thank you very much.

[Translation]

Pour ce qui est des contrats eux-mêmes, nous avons en effet mené une étude qui faisait partie du rapport de 1978 et qui fera l'objet d'une réunion du Comité, mardi prochain. Il se peut que M. Cameron n'assiste pas à cette réunion, mais M. Dubois, responsable de cette étude, pourrait prendre note de cette question. Je préférerais donc reporter ma réponse à ce moment-là.

**M. Cameron:** Très bien.

**Le président:** Merci, monsieur Cameron.

J'aimerais remercier les témoins d'être venus aujourd'hui. Je vous encourage aussi à participer à notre séance d'information de lundi soir. Il serait utile de lire le chapitre 9 du rapport du vérificateur général de 1978 sur les contrats, premier sujet qui sera abordé lundi soir. Ensuite, si le temps le permet, nous amorcerons la discussion sur l'étude TRACE. Puis, mardi matin, comme je l'ai mentionné dans le rapport du comité directeur, nous parlerons de façon plus précise des contrats et nous pourrions alors soulever cette question.

**M. Cameron:** Où nous réunissons-nous, lundi soir?

**Le président:** Dans la pièce 112-N. Des avis seront distribués aujourd'hui. Le dîner et des consommations seront servis moyennant \$5 par participant.

Cela dit, nous ajournons jusqu'à lundi soir. Merci beaucoup.

















If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada.  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7  
*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à l'Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada;  
Mr. L. Meyers, Deputy Auditor General.

### *From the Office of the Comptroller General of Canada:*

Mr. L. M. McGimpsey, Director, Financial Policy Evaluation Division.

### *Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

M. J. J. Macdonell, Vérificateur général du Canada;  
M. L. Meyers, sous-vérificateur général.

### *Du Bureau du Contrôleur général du Canada:*

M. L. M. McGimpsey, directeur, Division de l'évaluation des politiques financières.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, November 6, 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le mardi 6 novembre 1979

Président: M. Don Johnston

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Report  
for the fiscal year ended March 31,  
1978—Chapter 9—Contracting  
Procedures

CONCERNANT:

Le Rapport du Vérificateur général du  
Canada pour l'année financière terminée  
le 31 mars 1978—Chapitre 9—Procédés  
de Marchés

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Don Johnston  
*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Berger	Cook
Blaker	de Jong
Bosley	Desmarais
Clarke ( <i>Vancouver Quadra</i> )	Fennell

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston  
*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Gamble	Rae
Herbert	Taylor
Joyal	( <i>Bow River</i> )
Lamontagne	Thacker
Murta	Wakim—(19)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Monday, November 5, 1979:

Mr. Wakim replaced Mr. McKenzie;  
Mr. Clarke (*Vancouver Quadra*) replaced Mr. Fish.

Tuesday, November 6, 1979:

Mr. Blaker replaced Mr. Deniger;  
Mr. Berger replaced Mr. McCauley;  
Mr. Murta replaced Mr. Cameron.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 5 novembre 1979:

M. Wakim remplace M. McKenzie.  
M. Clarke (*Vancouver Quadra*) remplace M. Fish.

Le mardi 6 novembre 1979:

M. Blaker remplace M. Deniger;  
M. Berger remplace M. McCauley;  
M. Murta remplace M. Cameron.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 6, 1979

(3)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Berger, Blaker, Bosley, Cook, de Jong, Desmarais, Fennell, Gamble, Hawkes, Herbert, Johnston, Joyal, Lamontagne, Murta, Rae, Taylor (*Bow River*), Thacker and Wakim.

*Other Member present:* Mr. Halliday.

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. E. R. Adams.

*Witnesses:* From the Office of the Auditor General of Canada: Mr. R. M. Dubois, Deputy Auditor General. From the Treasury Board Secretariat: Mr. P. Meyboom, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch. From the Department of Supply and Services—Supply Administration: Mr. A. R. Bailey, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Service; Mr. A. W. Allan, Assistant Deputy Minister, Science and Engineering Procurement Service; Mr. G. A. Berger, Assistant Deputy Minister, Commercial Supply Service.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

The Committee commenced consideration of Chapter 9—Contracting Procedures.

Messrs. Dubois and Meyboom made statements and, with the witnesses, answered questions.

On motion of Mr. Bosley, seconded by Mr. Lamontagne, it was agreed that the following documents be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

Treasury Board Circular Number 1979-20, dated July 27, 1979 entitled "Directives on Cost Control" (*See Appendix "PA-1"*)

Treasury Board Secretariat responses to paragraphs 9.6, 9.10, 9.11, and 9.13 of the Auditor General's 1978 Report. (*See Appendix "PA-2"*)

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 NOVEMBRE 1979

(3)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Berger, Blaker, Bosley, Cook, de Jong, Desmarais, Fennell, Gamble, Hawkes, Herbert, Johnston, Joyal, Lamontagne, Murta, Rae, Taylor (*Bow River*), Thacker et Wakim.

*Autre député présent:* M. Halliday.

*Aussi présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. E. R. Adams.

*Témoins:* Du Bureau du Vérificateur général du Canada: M. R. M. Dubois, sous-vérificateur général. Du Secrétariat du Conseil du Trésor: D<sup>r</sup> P. Meyboom, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative. Du ministère des Approvisionnements et Services—Administration des Approvisionnements: M. A. R. Bailey, sous-ministre adjoint, Gestion intégrée; M. A. W. Allan, sous-ministre adjoint, Approvisionnement scientifique et technique; M. G. A. Berger, sous-ministre adjoint, Approvisionnement commercial.

Conformément à son ordre de renvoi contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général, pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Le Comité entreprend l'étude du chapitre 9—Procédés de marchés.

MM. Dubois et Meyboom font des déclarations puis, avec les témoins, répondent aux questions.

Sur motion de M. Bosley, appuyé par M. Lamontagne, il est convenu que les documents suivants soient joints au procès-verbal et témoignages de ce jour:

Circulaire n° 1979-20 du Conseil du trésor en date du 27 juillet 1979 intitulé «Directives concernant le contrôle des coûts» (*Voir Appendice «PA-1»*)

Réponses du Secrétariat du Conseil du trésor aux paragraphes 9.6, 9.10, 9.11 et 9.13 du rapport de 1978 du Vérificateur général. (*Voir Appendice «PA-2»*)

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, November 6, 1979

*[Text]*

**The Chairman:** Gentlemen, I would like to call the meeting to order. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee is resuming consideration of the Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978, and, in particular, Chapter 9—Contracting Procedures.

I would like at this point to introduce the witnesses that we have here this morning. From my right, around the table, they are in this order: from the Office of the Auditor General of Canada, Mr. Dubois and Mr. J. H. Shaw; from Treasury Board Secretariat, Mr. Meyboom and Mr. Glashan; from the Office of the Comptroller General of Canada, Mr. J. Murray. Then we have from the Department of Supply and Services, Supply Administration, Mr. A.R. Bailey, who is Assistant Deputy Minister, Corporate Management Service; Mr. A.W. Allan, Assistant Deputy Minister, Science and Engineering Procurement Service; Mr. G.A. Berger, Assistant Deputy Minister, Commercial Supply Service. We have accompanying staff from the Department of Supply and Services, Supply Administration, and the gentlemen who are with us this morning: Mr. R.W. Jones, Comptroller, Supply Administration; Mr. J.N. Edwards, Director, Supply Audit Branch and Mr. P. Everett, Supply Audit Branch.

I would like at this point to invite Mr. Dubois from the Auditor General's Office to make a statement and also, if there is a statement from Treasury Board, I would like to have it immediately following the statement from Mr. Dubois. We will also have a statement from the Department of Supply and Services and then we will open the meeting to questions. Mr. Dubois.

**Mr. R. M. Dubois (Deputy Auditor General, Departments and Agencies Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. Our government-wide report is contained in paragraphs 9.1 to 9.22, pages 177 to 181 in the English version and pages 191 to 199 in the French version of the Annual Report.

The study of contracting procedures was basically a financial audit based on the previous mandates of the office. However, this area will undoubtedly be subject to further study in the future under our new mandate, especially regarding the efficiency issue in contract management. The examinations were conducted in eight departments and one corporation. The contracts that we examined were chosen through a random sampling method and approximately 1,500 contracts were examined, representing a value of \$3 billion.

Our government-wide report includes observations at the government-wide level where compliance deviations of a common nature were found in a number of the entities audited. We also sought to bring to the attention of Treasury Board and Parliament, issues we felt of importance. However, before going into these I would like to clarify certain aspects of our comments relating to contracting procedures.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le mardi 6 novembre 1979

*[Translation]*

**Le président:** A l'ordre. Conformément à l'ordre de renvoi permanent contenu dans les règlements de la chambre des communes, le comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général pour l'année financière se terminant le 31 mars 1978 et en particulier du chapitre 9—procédés de marchés.

Je voudrais vous présenter les témoins présents ce matin. A ma droite, sont assis dans l'ordre où je vais les nommer: M. Dubois et M. J. H. Shaw du bureau du Vérificateur général du Canada; M. Mayboom et M. Glashan du secrétariat du Conseil du Trésor, M. J. Murray du bureau du Contrôleur général du Canada. Nous avons ensuite plusieurs fonctionnaires du ministère des Approvisionnements et Services, administration des approvisionnements: M. A. R. Bailey, sous-ministre adjoint, gestion intégrée, M. A. W. Allan, sous-ministre adjoint, approvisionnement scientifique et technique; M. G. A. Berger, sous-ministre adjoint, approvisionnement commercial. Les témoins sont accompagnés par plusieurs fonctionnaires du ministère des Approvisionnements et Services, administration des approvisionnement, sont: M. R. W. Jones, contrôleur, administration des approvisionnements; M. J. N. Edwards, directeur, direction de la vérification des approvisionnements et M. P. Everett, direction de la vérification des approvisionnements.

J'aimerais inviter M. Dubois du bureau du Vérificateur général à faire une déclaration. Nous écouterons ensuite la déclaration du représentant du Conseil du Trésor et enfin celle du représentant du ministère des approvisionnements et services. Nous passerons ensuite à la période des questions. Monsieur Dubois.

**M. R. M. Dubois (sous-vérificateur général, Direction des ministères et organismes, Bureau du Vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président. J'aimerais vous renvoyer au rapport annuel du Vérificateur général, et en particulier aux paragraphes 9.1 à 9.22, de la page 177 à 181 de la version anglaise et 191 à 199 de la version française.

Conformément au précédent mandat du bureau du Vérificateur, nous avons effectué une vérification financière des procédés de marchés. Cependant, nous poursuivons cette étude à l'avenir dans le cadre de notre nouveau mandat, afin d'évaluer l'efficacité de la gestion des marchés. Nous avons sélectionné au hasard un échantillon composé de huit ministères et d'une société et nous avons examiné environ 1,500 marchés, représentant une valeur de \$3 milliards.

Nous présentons dans notre rapport des observations sur des sujets d'envergure gouvernementale et nous soulignons les irrégularités courantes révélées par ces vérifications. Nous avons également porté à l'attention du Conseil du Trésor et du Parlement les questions que nous avons jugées importantes. Cependant, avant d'entrer dans les détails, j'aimerais clarifier

## [Texte]

The comments made in paragraphs 9.3, 9.4 and the first part of 9.5 are informative in nature and were not construed to blame any particular department, more specifically in this case DSS Supply Administration. The intent was to inform Parliament of the effect of the present system and the fact that a significant number of contracts are not given out under a full tendering process but follow a variety of other procedures.

Because DSS Supply Administration is heavily involved in contracting, statistics on its activities provide a good base for information as to how the system works. For instance, paragraph 9.4 states that contracts categorized as sole source, selected source or no substitute have a value of \$1.8 billion.

This figure, however, includes large contracts for Lockheed at \$697 million, Krauss-Maffei at \$125 million, for which the competitive process is of a special nature.

• 1115

Other main issues identified by the contracting procedures study and I read under paragraph 9-5

there is not always evidence of adequate justification for exceptions in accordance with Section 8 of the Regulations

In paragraph 9-8 we mentioned that the provisions for cost controls are not always included in contracts and where they are included they are not always integrated with a payment provision.

In paragraph 9-9 we mentioned that in approving proposals to enter into contracts, the Treasury Board is not usually informed of significant details of the proposed contract and so may not become aware of deficiencies in terms and conditions.

In 9.13 while we acknowledge emergency situations, we recommend that:

when circumstances require work to begin before entering into a formal contractual arrangement, the instructions to the contractor should be in writing and should include a statement of the work to be performed before formal approval is obtained and an interim pricing basis, payment terms and financial limitation. Where the required financial limitation is in excess of the department's approval authority, Treasury Board approval should be obtained for the action taken.

Other observations in 9.14, 9.17 and 9.20 point out deviations with departmental delegations of authority, commitment authority and in payment of contractor's accounts. In acknowledgment of the situation and in response to our observations, the Treasury Board Secretariat has issued a number of circulars relating to different aspects of this issue.

## [Traduction]

certain aspects de nos observations portant sur les procédés de marchés.

Les observations contenues aux paragraphes 9.3, 9.4 et 9.5, ont un caractère informatif et ne visent absolument pas à blâmer un ministère en particulier, soit dans le cas qui nous intéresse le ministère des Approvisionnements et Services administration des approvisionnements. Nous avons simplement voulu signaler au Parlement certains cas où les marchés n'ont pas vraiment été adjugés sur la base d'appel d'offres concurrentiels, mais conformément à divers autres critères.

Étant donné que l'administration des approvisionnements du ministère des Approvisionnements et Services joue un rôle très important quant à l'adjudication des marchés, les statistiques relatives aux opérations de cette administration fournissent des indications précises sur le fonctionnement du système. Voici ce que dit par exemple le paragraphe 9.4 dit que les marchés classés comme fournisseur unique, fournisseur choisi ou aucun substitut ont une valeur totale de \$1.8 milliard.

Cependant, ce chiffre comprend également des marchés importants comme celui qui a été adjugé à Lockheed pour \$697 millions ou à Krauss-Maffei pour \$125 millions. Ces marchés, ont été adjugés de façon particulière.

L'analyse des procédés de marchés à mis en lumière d'autres points importants et je cite, au paragraphe 9-5:

Les justifications en ce qui concerne les cas d'exception, conformément à l'article 8 du Règlement, ne sont pas toujours manifestement du suffisantes.

Au paragraphe 9-8, nous mentionnons que les marchés ne contiennent pas toujours des dispositions relatives au contrôle des coûts et, quand elles existent, elles ne font pas toujours partie des dispositions relatives aux paiements.

Au paragraphe 9-9, nous mentionnons que lors de l'approbation des marchés proposés, le Conseil du Trésor n'a habituellement pas connaissance des détails importants du marché question et peut, ainsi, ne pas connaître les lacunes de ces modalités.

Au paragraphe 9-13, nous reconnaissons que des situations d'urgence peuvent surgir et nous recommandons que:

Lorsque les circonstances exigent que le travail soit entrepris avant la passation d'un marché officiel, les instructions à l'entrepreneur devraient être écrites et devraient comporter une déclaration expliquant le travail à exécuter, avant que l'on obtienne l'approbation officielle, ainsi qu'un barème provisoire de prix, des modalités de paiements et des limites financières. Si les limites financières requises dépassent les pouvoirs d'approbation du ministère en cette matière, il faudrait obtenir l'approbation du Conseil du Trésor relativement aux mesures prises.

Les paragraphes 9.14, 9.17 et 9.20 contiennent des observations au sujet des lacunes importantes dans certains systèmes ministériels en ce qui concerne la délégation des pouvoirs de signer des pouvoirs de délivrer des certificats d'engagement, ainsi que le paiement des comptes des entrepreneurs. Le secrétariat du Conseil du Trésor a reconnu cet état de fait et a répondu à nos observations en émettant plusieurs circulaires portant sur ces différents points.

## [Text]

These circulars, especially 1978-54, which was dated December 6, 1978, now included in the Treasury Board administration policy manual and dealing with the preparation of submissions for approval of contracts, responds to most of our key observations.

Stated requirements should definitely improve the quality of information and assist in improving control over items included under Section 8 of the regulations.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dubois. I might indicate at this point that any of you who are going to have questions to ask should raise your hand and attract my attention and I will put you down.

Now I would like to invite the representative from Treasury Board, Dr. Meyboom to make a statement.

**Mr. P. Meyboom (Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** Mr. Chairman, it seems to me that it might be useful if I describe very briefly the elements for which the Treasury Board is responsible with respect to contracting and how we go about our business.

The Administrative Policy Branch of the Treasury Board is responsible for formulating policy direction and guidance to government departments covering a broad area of administration. The specific area we will be talking about now is the question of government contracting. I would like to bring my opening remarks to three areas: the control framework that governs entry into contract by departments and agencies of the federal government; the approval process for contracts, and recent policy initiatives we have taken.

The control framework which governs the contracting process consists of a number of documents, the bulk of which have been recently consolidated in Chapters 310 and 312 of the Treasury Board Administrative Policy Manual. If the honourable members of this Committee would like to see these documents, I have copies available for distribution along with others which I shall be discussing shortly.

As for the contents of the control framework, the most important set of instructions are contained in the government contracts regulations which are found in Appendix A of Chapter 310. They provide direction on several important matters including the role of the Treasury Board in approving the entry into contracts, the over-all competition policy of the government, the authority of departments and agencies to enter into contracts without Treasury Board approval, and the use of security requirements.

• 1120

Generally speaking, the value of contracts which departments and agencies may enter into under the Government Contracts Regulations is a function of a number of factors,

## [Translation]

Ces circulaires figurent dans le manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, et la circulaire numéro 1978-54, datée du 6 décembre 1978, porte sur les demandes d'autorisation de conclure des marchés. Elle répond à la plupart de nos observations.

L'obligation de présenter des demandes d'autorisation de conclure des marchés devrait permettre d'améliorer la qualité des renseignements disponibles ainsi que la qualité du contrôle des opérations, définies aux termes de l'article 8 du Règlement.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Dubois. J'aimerais d'ores et déjà demander à ceux qui veulent poser des questions de lever la main afin que j'inscrive leurs noms.

J'aimerais maintenant demander à M. Meyboom, le représentant du Conseil du Trésor, de faire sa déclaration.

**M. P. Meyboom (sous-secrétaire, Direction de la politique administrative, secrétariat du Conseil du Trésor):** Monsieur le président, il serait peut-être utile que je vous parle brièvement des responsabilités du Conseil du Trésor en matière de marchés, et de la façon dont elles sont exercées.

La Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor est chargée de formuler, à l'intention de la Fonction publique, les politiques et l'orientation à suivre en ce qui concerne un vaste secteur de l'administration. En réponse aux observations faites par le vérificateur général dans son Rapport pour 1978, j'aimerais me pencher aujourd'hui sur un domaine particulier de politique: celui de l'adjudication des marchés dans l'Administration fédérale. Dans ces remarques d'entrée en matière, je traiterai principalement de trois sujets: le système de contrôles qui régit la passation de marchés par les ministères et organismes fédéraux, le processus d'approbation des marchés et les initiatives de politiques les plus récentes.

Le système de contrôles qui régit la passation des marchés consiste en un certain nombre de documents dont la plupart ont été regroupés récemment dans les chapitres 310 et 312 de notre Manuel de la politique administrative. Si les membres du Comité veulent prendre connaissance de ces documents, ils pourront examiner les exemplaires que j'ai apportés ainsi que les autres documents dont je parlerai tout à l'heure.

Comme dans le cas du système de contrôles, les instructions les plus importantes se trouvent dans le Règlement concernant les marchés de l'État, (Appendice A du chapitre 310) qui contient des instructions sur plusieurs questions importantes, y compris le rôle du Conseil du Trésor en ce qui a trait à l'autorisation de passer des marchés, la politique globale du gouvernement sur l'adjudication par voie d'appel d'offres, le pouvoir qu'ont les ministères et organismes de passer des marchés sans l'autorisation du Conseil du Trésor et les exigences de cautionnement.

En général, la valeur des marchés passés aux termes du Règlement sur les marchés de l'État est fonction de divers facteurs, y compris les capacités particulières de spécialisation



## [Texte]

including the particular contracting expertise within the department. Thus the common-service agencies, such as the Department of Supply and Services and the Department of Public Works, have a higher contracting authority than the other departments for goods and services and for construction because of the expertise that exists in these departments.

In order to translate the Contract Regulations into administrative practices, the Treasury Board published in 1975 an umbrella policy called *Policy and Guidelines in Contracting in the Government of Canada*. This document, you will see, is also part of chapter 310 of the manual. The chapter contains general direction and guidance for all essential facets of the so-called contracting process. One important subject dealt with here is the delineation of the role of the client department vis-a-vis the common-service agencies such as the Department of Public Works and Supply and Services. The document also deals with Treasury Board's approval of contracts and departmental contracting authority, protection of the interests of the Crown and procurement practices in general relating to all phases of the process, from requirements definition to award of contracts and contract administration.

The contracting policy framework which I have just outlined allows departments operational flexibility in approval of contracts within the levels authorized in the Government Contract Regulations. At the same time, the Treasury Board is able to monitor the international practices of departments to determine how well they apply the Government Contract Regulations and the requirements laid down in the Treasury Board administrative policy instructions. This monitoring is based on information received in submissions or in conjunction with submissions to the board for contract approval and on the knowledge gained by our policy officers who provide interpretation and advice on a daily basis to contracting departments and agencies with regard to Treasury Board policy and the application of the Government Contracts Regulations.

Hon. members may be interested in a brief explanation of the contracts-approval process at the Treasury Board. The Government Contracts Regulations require departments to seek the approval of the Treasury Board for the entry into contracts in excess of specified amounts, depending on the adequacy of competition, or to increase the amounts payable under contracts by more than specified amounts. For example, the Minister of Public Works may, without the approval of the Treasury Board, enter into a construction contract of up to \$2,500,000 competitively or up to \$100,000 in the absence of competition. The minister may also increase the amount payable under a construction contract by up to \$250,000.

Department seeking the approval of the Treasury Board to enter into a contract, or to amend a contract, do so by means of a Treasury Board submission. Once this document is for-

## [Traduction]

du ministère. Ainsi, les organismes de service commun des Approvisionnement et Services ou des Travaux publics ont plus de pouvoirs de passation de marchés, pour biens et services et pour travaux publics respectivement, que les autres ministères à cause de leur spécialisation dans ces genres de marchés.

Afin de traduire le Règlement sur les marchés en pratiques administratives, le Conseil du Trésor a publié, en 1975, un document général de politique intitulé «*Politique et lignes directrices sur les contrats du gouvernement du Canada*». Ce document fait aussi partie du Manuel dont il constitue presque tout le chapitre 310, *Marchés*. Ce chapitre contient des instructions et des indications générales sur toutes les principales facettes du processus d'*adjudication des marchés*. Citons seulement ici, entre autres aspects, la délimitation du rôle des ministères-clients en regard de celui des organismes de service, tels les Travaux publics et Approvisionnements et Services. Ce document traite aussi de l'approbation des marchés par le Conseil du Trésor, des pouvoirs des ministères, de la protection de l'intérêt de la Couronne ainsi que des pratiques d'approvisionnement en général pour toutes les phases du processus, à partir de la *définition des besoins* jusqu'à l'*adjudication des marchés*, sans oublier l'*administration de ces derniers*.

Le système que je viens d'exposer sur la politique concernant les marchés laisse aux ministères une certaine souplesse de manœuvre pour obtenir l'approbation des marchés dans les limites des niveaux autorisés par le Règlement sur les marchés de l'État. De plus, le Conseil du Trésor est en mesure de surveiller les pratiques internes des ministères afin de déterminer jusqu'à quel point ils appliquent le Règlement sur les marchés de l'État et les exigences stipulées dans les instructions que renferme la politique administrative du Conseil du Trésor. Cette fonction de surveillance est basée sur les renseignements fournis dans les présentations ou documents annexes adressés au Conseil du Trésor aux fins d'approbation de marchés, et sur les informations obtenues par les agents qui donnent quotidiennement des interprétations et des conseils aux ministères et organismes sur la politique du Conseil du Trésor et sur l'application du Règlement concernant les marchés de l'État.

J'aimerais maintenant expliquer brièvement aux membres du Comité le processus qu'on suit au Conseil du Trésor pour l'approbation des marchés. Le *Règlement concernant les marchés de l'État* fait obligation aux ministères d'obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor pour passer des marchés dont la valeur dépasse certains montants spécifiés ou pour majorer, au delà de certains montants spécifiés, les montants payables aux termes des marchés. Par exemple, le ministre des Travaux publics peut, sans l'autorisation du Conseil du Trésor, passer un marché de travaux publics jusqu'à concurrence de \$2,500,000 ou, en l'absence d'appel d'offres, jusqu'à concurrence de \$100,000. Le ministre peut aussi majorer le montant payable, aux termes d'un contrat de travaux publics, d'un montant total n'excédant pas \$250,000.

Les ministères qui veulent obtenir, du Conseil du Trésor, l'autorisation de passer ou de modifier un marché procèdent par voie de présentation au Conseil du Trésor. Une fois

## [Text]

mally recorded within the Treasury Board Secretariat it is sent to an officer of the Administrative Policy Branch for analysis in relation to established policy. Once the analysis is completed, the submission is then placed before the ministers of the Treasury Board, together with the Secretariat's analysis. The entire process between receipt of submission and Treasury Board decision takes, on the average, about three weeks. The Treasury Board decision is conveyed to the submitting departments by means of a decision letter or a countersigned copy of the original submission.

Having dealt with the control framework and the approval process, I would now like to outline some recent policy initiatives that have been taken since the publication of the Auditor General's report for the fiscal year 1977-78. As you know, the Auditor General pointed out a number of areas related to contracting policy for Treasury Board action. In my opinion, the recent initiatives of the Treasury Board go a long way to meeting the more important concerns expressed by the Auditor General. The first of these initiatives was a Treasury Board circular letter, 1978-54, issued on December 6, 1978, over my signature, and to which the Auditor General's representative has just referred, which reminded contracting authorities of the essential elements of information that a submission should contain, whether the approving authority is the Treasury Board or an authority within the department or agency. These include: (1) method of selection of contractor and selection criteria; (2) justification for non-competitive selection in accordance with section 8 of the Government Contracts Regulations; (3) the selection rating system used and reasons for a particular procurement option; (4) full identification of the work being contracted; and (5) pricing and payment terms. Other mandatory data for inclusion in submissions include such things as cost control mechanisms, explanation of cost over-runs and a schedule of projected cash flow. You will find this reminder at Appendix E to Chapter 310 of the *Administrative Policy Manual*.

• 1125

Another recent initiative has been the introduction of the Treasury Board policy and guidelines on contracting for consulting and professional services. The need for such guidelines was suggested by the Auditor General in paragraph 9.53 of the 1978 Report. This document had originally been issued in 1978 but was subsequently withdrawn pending a further review. The ministers of the Treasury Board decided at a meeting on July 19, 1979 to reintroduce the document and it is now published as Article 7 of Chapter 312 of the *Administrative Policy Manual*. The policy and guidelines provide direction and guidance for the contracting of a broad area of consulting and professional services. The more important topics addressed include contractor selection, consultant inventories, fee calculations, contract administration, preparation of a statement of work, records keeping and reporting by departments and agencies to Treasury Board of the amount and type of contracts, the use of competitive selection, and the geographical distribution of contracts.

## [Translation]

officiellement consigné au Secrétariat, le document est envoyé à un agent de la Direction de la politique administrative du Secrétariat pour analyse en fonction de la politique établie. Lorsque l'analyse est terminée, la présentation est soumise aux ministres du Conseil du Trésor, avec les observations du Secrétariat. Le processus complet (depuis la réception des présentations jusqu'à la décision des ministres) exige habituellement trois semaines. La décision du Conseil du Trésor est communiquée aux ministères présentateurs sous forme de lettre ou de copie contresignée de la présentation.

Après avoir parlé du système de contrôles et du processus d'approbation, j'aimerais maintenant exposer certaines initiatives récentes qui ont été prises depuis la publication du Rapport du Vérificateur général pour l'année financière 1977-1978. Comme vous le savez, le Vérificateur général a souligné plusieurs secteurs reliés à la politique sur les marchés et demandé au Conseil du Trésor de prendre des mesures à ce sujet. A mon avis, les initiatives récentes du Conseil du Trésor ont fait beaucoup pour dissiper les inquiétudes du Vérificateur général. Citons, tout d'abord, la circulaire 1978-54, publiée sous ma signature par le Conseil du Trésor le 6 décembre 1978, qui rappelait aux autorités contractantes les principaux éléments d'information à fournir dans une présentation, que l'approbation soit donnée par le Conseil du Trésor ou par le ministère ou l'organisme. Ces éléments sont les suivants: 1) la *méthode de sélection* de l'entrepreneur et les normes de sélection, 2) la *justification d'une sélection sans appel d'offres*, conformément à l'article 8 du Règlement concernant les marchés de l'État, 3) Le système de notation utilisé pour la sélection et les raisons motivant une option particulière d'approvisionnement, 4) l'identification complète du travail qui fait l'objet du marché ainsi que 5) l'établissement des prix et les modalités de paiement. Parmi les autres données à fournir obligatoirement dans les présentations, mentionnons les mécanismes de contrôle des coûts et la liste des mouvements de trésorerie prévus. Ce rappel de politique figure maintenant dans l'appendice E du chapitre 310 du Manuel de la politique administrative.

Voici un autre initiative récente: l'instauration de la politique et lignes directrices du Conseil du Trésor sur les marchés de services de conseillers et de spécialistes. D'abord publié en 1978, ce document de politique a ensuite été retiré pour plus ample examen. A leur réunion du 19 juillet 1979, les ministres du Conseil du Trésor ont décidé de rétablir le document, et celui-ci figure maintenant (article 7 du chapitre 312) au Manuel de la politique administrative. Les politiques et lignes directrices contiennent des instructions et des explications sur la passation de marchés de services de conseillers et de spécialistes très variés. Citons seulement les importants sujets suivants: la sélection de l'entrepreneur, les répertoires de conseillers, le calcul des honoraires, l'administration des marchés, la préparation d'un état des travaux, la tenue des dossiers et la déclaration au Conseil du Trésor, par les ministères et organismes, du montant du marché et du genre de marché, la sélection par voie d'appel d'offres et la répartition géographique des marchés.



## [Texte]

A further recent Treasury Board initiative towards improving cost control and accountability has been the publication in July, 1979 of circular letter 1979-20, called *Directives on Cost Control*. In approving this document, Treasury Board ministers have directed that for each project requiring Treasury Board project or contract approval, a project manager shall be appointed, who will be answerable to his or her deputy head for achieving the desired project objectives within the approved project budget. The cost control directives also focus on the need for greatly improved cost estimates for projects and identification and assessment of associated risks.

Mr. Chairman, I hope these introductory comments have been of help to you and the members of your Committee. I have with me for distribution to members of your Committee copies of Chapters 310 and 311 for reference purposes and with respect to the specific comments that were made in the Auditor General's Report in Chapter 9, I have tabled with your Committee written replies to paragraphs 9.6, 9.10, 9.11 and 9.13.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Meyboom.

**Mr. Blaker:** On a point of order.

**The Chairman:** On a point of order, Mr. Blaker.

**Mr. Blaker:** Mr. Chairman, I wonder if I might seek your advice and possibly that of the other Committee members or from officials of DSS who are present. I attended the Miscellaneous Estimates Committee meeting this morning where emphasis was on the service side and I understand that on Friday morning the Miscellaneous Estimates Committee will deal with the supply side. In the interim, here in the Public Accounts Committee, we have all the contracting guidelines for services and the particular area in which I am interested, of course, is the estimated \$50 million which the new government has decided to spend in a certain fashion related to advertising. I might indicate that the Assistant Deputy Minister responsible for that program, Mr. Berger, is present here, I do not know at which committee I might bring up this matter to query the officials and I do not want to distress other members of the Committee who may be pursuing other matters.

Could you, Mr. Chairman, or perhaps Mr. Berger indicate to me the most appropriate committee where this could be fully discussed?

**The Chairman:** Mr. Blaker, I would prefer that it not be brought up at this Committee. I think we are dealing with contracting procedures on a government-wide basis, certainly today, but we might have some indication from Mr. Berger whether he is going to be before the Miscellaneous Estimates Committee.

**Mr. Blaker:** I will deal with either committee as long as I know that I am not going to miss on both. Will Mr. Berger be present at the Miscellaneous Estimates Committee meeting on Friday morning on this subject?

## [Traduction]

La publication, en juillet 1979, de la circulaire 1979-20, intitulée «Directives sur le contrôle des coûts», représentait l'une des plus récentes mesures prises par le Conseil du Trésor pour améliorer le contrôle des coûts et l'imputabilité. En approuvant ce document, les ministres du Conseil du Trésor ont ordonné que l'on désigne, pour chaque projet nécessitant l'approbation du Conseil du Trésor, un gestionnaire de projet qui sera comptable à son sous-chef de la réalisation des objectifs du projet dans les limites du budget approuvé. De même, les directives sur le contrôle des coûts soulignent la nécessité d'améliorer sensiblement l'estimation des coûts des projets ainsi que la détermination et l'évaluation des risques courus.

J'espère, monsieur le président, que ces observations d'ouverture ont paru utiles tant aux membres du Comité qu'à vous-même. En ce qui concerne les observations particulières, exprimées dans le chapitre IX du rapport du Vérificateur général, j'ai déposé auprès du Comité les réponses qui ont été faites aux paragraphes 9.6, 9.10, 9.11 et 9.13.

**Le président:** Merci monsieur Meyboom.

**M. Blaker:** Je voudrais faire un rappel au Règlement.

**Le président:** Un rappel au Règlement, monsieur Blaker.

**M. Blaker:** Monsieur le président, je voudrais demander votre avis, et celui des autres membres du comité ou des fonctionnaires du ministère des Approvisionnements et Services. J'ai assisté ce matin à la réunion du comité des prévisions budgétaires en général et on a beaucoup parlé de la question des services. Je crois savoir que le comité des prévisions budgétaires en général doit se réunir vendredi matin pour étudier les approvisionnements. Entre-temps, nous prenons connaissance, à l'issue de la réunion de ce matin, du comité des Comptes publics de toutes les directives nécessaires en matière de marchés des services. Comme vous le savez je suis particulièrement intéressé par la décision du nouveau gouvernement d'affecter 50 millions de dollars au titre de la publicité. Or, M. Berger, qui est le sous-ministre adjoint responsable de ce programme est présent ce matin. J'ignore si je dois interroger les témoins sur ce point pendant une réunion de ce comité ou pendant une réunion du comité des Prévisions budgétaires en général. Je ne voudrais pas importuner les députés qui voudraient poser des questions sur un autre point.

Monsieur le président, ou monsieur Berger, pourriez-vous m'indiquer quel est le comité le plus approprié pour discuter de cette question?

**Le président:** Monsieur Blaker, je préférerais que vous ne souleviez pas cette question ici puisque nous sommes chargés aujourd'hui d'étudier les procédés de marchés à l'échelon du gouvernement. Mais M. Berger peut peut-être vous dire s'il doit comparaître devant le comité des Prévisions budgétaires en général.

**M. Blaker:** Je veux simplement être sûr que mes questions soient entendues dans l'un ou l'autre des comités. M. Berger doit-il assister à la réunion du comité des Prévisions budgétaires en général prévue pour vendredi matin?



[Text]

**Mr. G. A. Berger** (Assistant Deputy Minister, Commercial Supply Service, Department of Supply and Services): Yes, sir, I will be at the Miscellaneous Estimates Committee meeting and will be at the disposal of the Committee.

**The Chairman:** This will be your last question.

**Mr. Blaker:** That being the case, perhaps I could withdraw any comments on that subject for the moment.

**The Chairman:** I think that is satisfactory to dispose of that issue because, as I say, we are going in a certain direction here and I think we would like to maintain that direction and momentum.

**Mr. Blaker:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Does the Department of Supply and Services have a statement?

• 1130

**Mr. A. R. Bailey** (Assistant Deputy Minister, Corporate Management Service, Department of Supply and Services): No, Mr. Chairman. I think it was our understanding that, because it is a government-wide issue of discussion today, we would prefer to simply respond to specific questions.

**The Chairman:** Fine. The meeting is open for questions. I would like to point out that I am going to keep you to 10-minute rounds. I only have four questioners so far. The first questioner is Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to address my question to the officials of the Office of the Auditor General. It deals with the direction which we have been moving for the last couple of years towards getting value for money and the part the Auditor General has been playing in ensuring that we have adequate control procedures in the department to that end. What we read here is essentially an accounting control. The obvious objective is to try to prevent cost-over runs to try to prevent moneys that are being spent without proper authority and so on. What is bothering me at the moment, seriously bothering me, is that we may be creating an accounting control that is going to be extremely costly in the long run. Let me illustrate. When the Department of Public Works is authorized to proceed on a contract by another department the result is that we at that point in time end up with two project managers, the initiating department and the Department of Public Works. We now see the Treasury Board, and I quote: A project manager shall be named to, will be answerable to his deputy head for the successful completion of the project within budget. We already know of the conflict that exists between, in the case I have illustrated, the initiating department and the department responsible for the operation on site. As the Office of the Auditor General, when it examined accounting procedures, looked at the very cumbersome machinery that is already in place and which is going to be made even more cumbersome, has it, as it is within its authority to do, reported on the inefficiency of this type of operation?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, under the terms of reference of the study on contracting procedures, we did not cover that

[Translation]

**M. G. A. Berger** (sous-ministre adjoint, Approvisionnement commercial, ministère des Approvisionnements et Services): Oui monsieur, je dois comparaître devant le comité des Prévisions budgétaires en général et je serai à la disposition des membres du comité.

**Le président:** Ce sera votre dernière question.

**M. Blaker:** Dans ces conditions, je préfère réserver mes remarques pour le moment.

**Le président:** Cela me semble tout à fait satisfaisant car je préfère que nous nous en tenions l'ordre du jour.

**M. Blaker:** Merci monsieur le président.

**Le président:** Le représentant du ministère des Approvisionnements et Services a-t-il une déclaration à faire?

**Mr. A. R. Bailey** (sous-ministre adjoint, Service de la gestion intégrée, ministère des Approvisionnements et Services): Étant donné que le sujet d'aujourd'hui touche le gouvernement dans son ensemble, nous préférierions répondre simplement à des questions précises.

**Le président:** Très bien. Nous pouvons maintenant passer aux questions. Je vous accorde dix minutes chacun. J'ai seulement quatre noms inscrits pour l'instant. Je donne premièrement la parole à M. Herbert.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président. Ma question s'adresse aux représentants du bureau du Vérificateur général. Elle porte sur les progrès accomplis au cours des deux dernières années en vue d'obtenir une valeur appropriée en contrepartie de l'argent dépensé et sur la façon dont le Vérificateur général s'est assuré qu'il existait des procédures de contrôle adéquates dans chaque ministère. Il s'agit en substance ici d'un contrôle de la comptabilité. Il vise évidemment à empêcher tout dépassement des coûts, toute dépense non autorisée, etc. Toutefois, je crains fort que nous n'établissions un contrôle de la comptabilité qui nous coûtera extrêmement cher en fin de compte. Permettez-moi de vous donner un exemple. Lorsque le ministère des Travaux publics est autorisé à amorcer des travaux en vertu d'un contrat adjugé par un autre ministère, on se retrouve alors avec deux directeurs de projet, celui du ministère d'origine et celui du ministère des Travaux publics. Le Conseil du Trésor stipule maintenant, et je cite: On nommera un directeur de projet responsable devant son sous-chef de l'exécution du projet conformément au budget. Nous connaissons déjà les conflits qui surgissent, comme dans l'exemple que j'ai donné, entre le ministère d'origine et le ministère chargé des travaux eux-mêmes. Lorsqu'il a révisé les procédures de comptabilité, le Bureau du Vérificateur général s'est-il penché sur les mécanismes très complexes qui existent déjà et qui le deviendront encore plus, et a-t-il fait rapport sur l'inefficacité de ce genre de procédure?

**M. Dubois:** Monsieur le président, le cadre de l'étude sur les procédés de marchés n'englobait pas ce domaine. Celui-ci a été

## [Texte]

area. This was done prior to the new mandate which we obtained in the summer of 1977. The study had been defined the year before and was ongoing at that time, so we did not include efficiency issues within the confines of the terms of reference of this particular study. However, in the future when we conduct comprehensive audits in specific departments we will definitely be looking into this area again and at that point in time we will definitely look at the efficiency issue and contract management.

**Mr. Herbert:** Can we assume that next year's follow-up to what is before this Committee will include that aspect?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, the follow-up on the study on contracting procedures is to look for responses to precise recommendations. In order to expand on the scope of the particular audit itself, we would have to redo the audit, and it is not planned to redo this particular audit in the foreseeable future.

• 1135

**Mr. Herbert:** Does that mean then that we are only going to concern ourselves with precise dollar control, from an accounting point of view? Let me give an instance. If on a major project a problem is encountered that requires fast approval, and if, because of accounting controls that fast approval is not forthcoming, we all know that could incur a far greater expense at a later date. Are we going to impose accounting controls that are going to prove, in the long run, extremely costly though not necessarily politically difficult?

**Mr. Dubois:** Well, Mr. Chairman, I certainly hope not. I hope the controls will remain reasonable and of a cost benefit to the total system. Under this particular study we did not cover that area so I cannot answer relating to that study, but in the future we will certainly address that sort of issue.

**Mr. Herbert:** Then let me try another line.

In Bill C-13, now before the House, the one area that has been opted out of the problem that occurs every March 31 is defence production. If we are looking at a control of accounting over contracting, then the project at St-Jean of defence production is one that surely no one can be proud of from the point of view of control. I do not know whether you have looked at this project and whether this comes within your area or whether you have taken any interest in it. But it occurs to me that the one area where we have seen an example in which there has been a cost over-run of extraordinary proportion, is also the one area where we are going to make it possible for such a system to continue. Has this been part of your examination?

**Mr. Dubois:** Not precisely.

**Mr. Herbert:** Are you aware of the contract to which I am referring?

**Mr. Dubois:** Not in detail, no. I have heard of it but I cannot respond to that particular question.

**Mr. Herbert:** Are these contracts in a Crown corporation such as Defence Construction (1951) Limited . . .

## [Traduction]

étudié un an avant que nous ne recevions notre nouveau mandat pendant l'été de 1977 et l'étude était déjà en cours. Nous ne nous sommes donc pas penchés sur les questions d'efficacité dans le cadre de cette étude. Toutefois, lorsque nous mènerons les vérifications intégrées des ministères, nous tiendrons certainement compte de ce domaine et évaluerons l'efficacité de la gestion des contrats.

**M. Herbert:** Pouvons-nous supposer que cet aspect sera étudié dans le document qui fera suite l'an prochain à celui qui se trouve maintenant devant le Comité?

**M. Dubois:** Monsieur le président, nous donnerons suite à l'étude sur les procédés de marchés en vérifiant les réactions aux recommandations précises. On ne pourrait élargir le cadre de la vérification elle-même sans recommencer à zéro, et nous n'avons pas encore envisagé de le faire.

**M. Herbert:** Est-ce que cela signifie que nous allons seulement nous préoccuper des contrôles financiers, du point de vue de la comptabilité? Permettez-moi de vous donner un exemple. Si, lors d'un projet d'envergure, on se heurte à un problème nécessitant une approbation rapide, et que celle-ci ne peut être accordée à cause des contrôles de comptabilité, nous savons tous que cela pourrait entraîner finalement des dépenses beaucoup plus considérables. Allons-nous imposer des contrôles qui se révéleront en fin de compte extrêmement coûteux bien que faciles à faire accepter du point de vue politique?

**M. Dubois:** Monsieur le président, j'espère que non. J'espère que ces contrôles resteront raisonnables et avantageux du point de vue financier. Je ne puis vous donner les résultats de l'étude à cet égard étant donné qu'elle n'abordait pas ce sujet, mais nous en tiendrons certainement compte à l'avenir.

**M. Herbert:** Passons à un autre sujet.

Le domaine qui a été supprimé du budget présenté tous les 31 mars, en vertu du Bill C-13, est la production de défense. Si nous cherchons à exercer un contrôle sur la comptabilité des marchés, le projet de production de défense à St-Jean est certainement un exemple dont on ne peut pas être fier. J'ignore si vous vous êtes penché sur ce projet, s'il relève de vous ou si vous vous y êtes intéressé. Toutefois, c'est précisément dans le domaine où nous avons connu un dépassement de coûts énorme que l'on maintiendra un tel système. Était-ce un aspect de votre étude?

**M. Dubois:** Pas précisément.

**M. Herbert:** Êtes-vous au courant du contrat auquel je fais allusion?

**M. Dubois:** Pas en détail, non. J'en ai entendu parler, mais je ne puis répondre à votre question.

**M. Herbert:** Les contrats d'une société de la Couronne comme la Construction de défense Canada . . .

[Text]

Let me point to the Treasury Board then, rather than the auditor General's Office. Are such contracts such as the contract at St. Jean for the Department of Defence Construction (1951) Limited of concern to the Treasury Board, and how do they see their part in imposing this type of accounting control over such a project?

**Mr. Meyboom:** May I respond to that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes, please do, Doctor.

**Mr. Meyboom:** The Treasury Board ministers have expressed concern about this particular project, and others. As you know, a statement was made in the Throne Speech that there shall be a select committee of Parliament examining the cost over-runs that have happened in the management of large Crown projects. I am not sure yet whether that committee has started its work but it seems to me that the Treasury Board will refer to that committee those projects about which ministers of the Treasury Board have expressed concern.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister.

**Mr. Herbert:** My time has expired?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Bailey:** Mr. Chairman, I would like to put a point on record here. I would like to establish the fact that as far as the St-Jean project is concerned, it is property management, DCL and DPW; it is not an involvement of the supply administration or the defence production revolving fund.

**Mr. Herbert:** That may be so but it is still of great concern...

**Mr. Bailey:** Yes.

**Mr. Herbert:** ... and I hope of the Auditor General's Office in controlling the accountability of the project.

**The Chairman:** Thank you for that point, Mr. Bailey.

**Mr. Cook:**

**Mr. Cook:** Mr. Chairman, I have two points. My first question is for Dr. Meyboom. There are an awful lot of regulations here and I see that there have been some excesses in them. I am speaking of a situation wherein there is deliberate, shall we say, cheating of the regulations.

I am thinking of two incidents that have occurred in government as an example: one of them is where your limit is set at such a level that it makes sense to split the order for widgets and order half of them one month and half three months later and therefore avoid going any higher for your authority. I am also thinking of the standard technique—to paraphrase it—if you can get a bank to lend you enough money they do not dare let you go bankrupt, so that you get a project started at a lower figure than you know it is going to cost eventually, and then you go back for your supplements and get it done that way. Two possible excesses. My question is this: are there any sanctions against anyone doing something which is not proper? Are there any sanctions whatsoever?

**Mr. Meyboom:** Any sanctions against individuals—apart from the fact that an individual who is known to commit

[Translation]

Permettez-moi alors d'adresser mes questions au Conseil du trésor. Des contrats comme celui de la Construction de défense Canada à St-Jean préoccupent-ils le Conseil du trésor et comment conçoit-il son rôle à l'égard de l'imposition de contrôles de comptabilité pour un tel projet?

**M. Meyboom:** Permettez-moi de répondre, monsieur le président.

**Le président:** Certes, monsieur.

**M. Meyboom:** Les différents présidents du Conseil du trésor se sont dit préoccupés par ce projet en particulier, et d'autres aussi. Comme vous le savez, le Discours du trône prévoyait la création d'un comité spécial du Parlement chargé d'étudier les dépassements de coûts dans les projets de la Couronne. J'ignore si ce comité a amorcé ses travaux, mais je crois que le Conseil du trésor lui renverra les projets au sujet desquels les différents présidents du Conseil du trésor ont exprimé des préoccupations.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre.

**M. Herbert:** Mon temps est écoulé?

**Le président:** Oui.

**M. Bailey:** Monsieur le président, j'aimerais consigner au procès-verbal que le projet de St-Jean concerne la gestion de biens immobiliers par la Construction de défense Canada et le ministère des Travaux publics. Il ne s'agit pas de l'administration des approvisionnements ou du fonds renouvelable pour la production de défense.

**M. Herbert:** C'est possible, mais j'estime qu'il faut...

**M. Bailey:** Oui.

**M. Herbert:** ... exercer un contrôle sur la comptabilité du projet et j'espère que le bureau du vérificateur général est du même avis.

**Le président:** Merci de votre intervention, monsieur Bailey. Monsieur Cook.

**M. Cook:** Monsieur le président, j'ai deux questions à poser. La première s'adresse à M. Meyboom. On trouve ici toutes sortes de règlements et je vois qu'il y a eu des abus. Je fais allusion aux infractions délibérées.

Je songe à deux incidents qui se produisaient parfois au gouvernement: premièrement, lorsqu'on fixe une limite permettant de séparer le contrat en deux pour éviter de demander une autorisation. Par exemple, si une banque vous prête un montant considérable, elle n'ose pas vous laisser faire faillite. On présente donc un budget inférieur au coût estimatif, quitte à demander ensuite les fonds supplémentaires. Ce sont donc deux abus possibles. Je voudrais savoir si des sanctions sont prévues à l'encontre de toute personne commettant ce genre d'infraction.

**M. Meyboom:** Il n'existe pas de sanction précise, sauf qu'une personne reconnue coupable de ce genre de pratique



## [Texte]

practices of the kind that have just been described by the hon. member I think would not be very helpful in that person's career. But in terms of specific sanctions, no, Mr. Chairman, I do not know of any.

**Mr. Cook:** I notice there are departmental sanctions. But there are no sanctions against individuals involved? Nor even groups?

**Mr. Meyboom:** Not that I am aware of.

**Mr. Cook:** So that really, then, you have regulations without teeth outside of the persuasive influence on their career.

**Mr. Meyboom:** Well, as far as the first problem is concerned, the problem of splitting contracts, on the whole if it happens, it will not come to the attention of the Treasury Board. But what we do know is to what extent the departments have internal audit procedures to examine their contracting practices. The Office of the Comptroller General has done a very large examination of audit procedures in government departments—the study is abbreviated with the name IMPAC—and as a result of that examination, the Treasury Board is satisfied that all departments have some kind of auditing process in place to examine their contracting procedures, although we do not know in detail which aspects of the contracting process the auditing emphasizes. Therefore we are satisfied, within the Treasury Board Secretariat at least, that all departments are keeping a watchful eye, if I may call it that, on the contracting practices.

As far as the question of cost overruns is concerned, which you raised, of course that is addressed specifically in the recent directive on cost control. This was issued by the Treasury Board in July. It was customary in the past to get program approval for a particular activity at a certain level without taking into account such things as risk, inflation, and factors of that nature. Therefore, the cost directive is very explicit in that it determines that a department should control it to the best possible estimate, and that will be the amount of money the department will be responsible for.

**Mr. Cook:** Thank you, Mr. Meyboom. We are sliding off my question. My question really dealt with sanctions. Others may wish to come back to that.

My second question is directed to Mr. Dubois, and you may wish to take this, sir, as notice, I feel, because it deals with the total report. Frankly I am not very interested in the historical record of 1976 and 1977. It is now practically 1980. It is substantially out of date and I am not so sure that any useful purpose can really be served in terms of delving into that at great length. What I am concerned with, though, is the length of time it takes the Auditor General to get the information to this Committee. Now, I realize that this was a two-year study and as a result of that it took considerably longer.

My question to you would be simply this, sir. Why, when Chapter IX had been done—and I presume those audits took place over a period of two or three months—why was that information and that chapter not issued to this Committee within a very short period of time? I would like to raise this with the Auditor General, of course, but I will also in fairness mention that although in the Auditor General Act, Section

## [Traduction]

connaîtrait probablement par la suite des difficultés dans sa carrière.

**M. Cook:** Je note que l'on prévoit des sanctions à l'endroit du ministère, mais aucune n'est prévue pour les particuliers ou même le groupe concerné?

**M. Meyboom:** Pour autant que je sache, non.

**M. Cook:** Vos règlements n'ont donc aucun poids sauf pour ce qui est des difficultés de carrière.

**M. Meyboom:** Le premier problème, la répartition de contrat en deux, n'est jamais porté à l'attention du Conseil du Trésor. Nous savons toutefois dans quelle mesure les ministères disposent de procédures de vérification interne leur permettant de vérifier leurs pratiques relatives au marché. Le bureau du contrôleur général a mené une vaste étude des procédures de vérification des ministères, appelée IMPAC, révélant qu'il existait dans tous les ministères un processus de vérification des procédés de marchés, bien que nous ne sachions pas exactement quelle importance est accordée à chaque aspect du procédé dans le cadre de cette vérification. Le secrétariat du Conseil du Trésor estime donc, pour sa part, que tous les ministères gardent à l'œil, si vous me permettez l'expression, les procédés de marchés.

L'autre problème, les dépassements de coût, est mentionné de façon précise dans la directive sur le contrôle des coûts émise par le Conseil du Trésor en juillet. Dans le passé, on avait l'habitude de faire approuver les programmes pour une activité donnée sans tenir compte des risques, de l'inflation, etc. Cette directive stipule donc de façon très explicite qu'un ministère doit respecter le plus fidèlement possible son budget et qu'il sera responsable de ses dépenses.

**M. Cook:** Merci, monsieur Meyboom. Nous nous écartons du sujet. Je parlais des sanctions. D'autres voudront peut-être y revenir.

Ma deuxième question s'adresse à M. Dubois. Il s'agit plutôt d'un avis car elle porte sur le rapport dans son ensemble. En toute franchise, les données de 1976 et de 1977 ne m'intéressent pas beaucoup car nous sommes presque en 1980. Elles sont donc périmées et je ne crois pas qu'il soit utile d'en discuter longuement. Ce qui me préoccupe toutefois, est le temps que prend le vérificateur général pour fournir ces renseignements au Comité. Je me rends compte qu'il s'agit d'une étude de deux ans et que le processus est très long.

Une fois le chapitre IX rédigé, je suppose que ces vérifications se sont échelonnées sur deux ou trois mois. Pourquoi ces renseignements n'ont-ils pas été immédiatement fournis au comité? Ma question s'adresse au vérificateur général bien entendu. De plus, je dois signaler que bien que l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général prévoit un rapport annuel au Parlement, l'article 8 autorise le vérificateur général à émettre

[Text]

VII, it says an annual report to Parliament, in section VIII the Auditor General may issue special reports on any matter of pressing importance or urgency that in his opinion should not be deferred until presentation of his annual report. I will be asking him, sir, as to what in his opinion he interprets it, because quite frankly, Chapter IX, had we had this report very shortly after it had been done, just as a report to be later included in his annual report, perhaps that corrective action could have taken place at that time rather than in July, 1979. Would you care to comment, Mr. Dubois?

**The Chairman:** Would you like to comment on that, Mr. Dubois?

**Mr. Dubois:** Yes, Mr. Chairman. The present policy of the Office of the Auditor General is to continue with the form of an annual report that comes out once a year, and the Auditor General reserves the right to use Section VIII under what he will at that time feel is really of pressing importance and urgency for something that he has to make Parliament aware of immediately. Your suggestion is I think quite valid, and because it deals with a very high-level policy issue I will bring it to the attention of the Auditor General and I am sure it will be discussed within the office.

• 1145

**Mr. Cook:** Thank you, sir.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Cook. Mr. Joyal.

**Mr. Joyal:** Monsieur le président, ma question s'adresse aux représentants du bureau du Vérificateur général. Dans l'évaluation que vous avez faite de l'état de la situation des marchés publics, vous ne semblez pas avoir réévalué les exceptions au règlement n° 8; c'est-à-dire que vous vous êtes bornés à constater qu'il y a un nombre important de marchés, et une valeur globale très élevée, et vous avez tenté de suggérer des modalités d'application du contrôle; mais vous ne vous êtes pas, semble-t-il, interrogés sur la définition des exceptions contenues au règlement n° 8. Est-ce qu'il est exact de soutenir ce que j'avance?

**Mr. Dubois:** C'est exact, monsieur le président.

**Mr. Joyal:** Au moment où vous avez fait cette évaluation, est-ce que vous aviez les pouvoirs dans la loi qui vous régissait à l'époque, d'évaluer les exceptions ou les définitions que l'on donnait aux exceptions contenues au règlement n° 8?

**Mr. Dubois:** Monsieur le président, au moment où nous avons fait cette vérification, notre opinion au bureau du Vérificateur général était qu'il fallait que nous nous efforcions de ne pas nous impliquer dans les domaines politiques, et puis à ce moment-là, nous arrêtons nos commentaires avant d'en arriver au point de critiquer les règlements eux-mêmes.

**Mr. Joyal:** Est-ce que dans le contexte de la nouvelle loi vous n'auriez pas les pouvoirs suffisants, compte tenu du mandat général qui vous est maintenant confié, de réévaluer les exceptions contenues au règlement n° 8?

**Mr. Dubois:** Monsieur le président, si nous faisons l'étude compte tenu du nouveau mandat du Vérificateur général, je crois qu'à ce moment-là nous irions jusqu'à dire que l'article 8 du règlement est, disons, très vague dans sa signification, et

[Translation]

des rapports spéciaux sur toute question d'urgence nécessitant, à son avis, ne devrait pas être retardée jusqu'à la présentation de son rapport annuel. Comment interprète-t-il cette disposition, car si nous avions reçu immédiatement le rapport contenu dans le chapitre IX, des mesures auraient pu être prises plus tôt qu'en juillet 1979. Pourriez-vous répondre à ma question, monsieur Dubois?

**Le président:** Voulez-vous faire des observations là-dessus, monsieur Dubois?

**M. Dubois:** Oui, monsieur le président. La politique actuelle du bureau du Vérificateur général est de continuer à présenter un rapport annuel, le Vérificateur général se réservant le droit d'avoir recours à l'article 8 s'il juge qu'une question doit être immédiatement portée à l'attention du Parlement. Votre recommandation est très valable; car elle touche une politique fondamentale. Je la porterai à l'attention du Vérificateur général et je suis certain que le Bureau l'étudiera.

**M. Cook:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Cook. Monsieur Joyal.

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, my question is addressed to the officials from the Auditor General's Office. In your evaluation of the state of government contracting, you do not seem to have re-evaluated exceptions under Regulation 8; that is, you have limited yourself to stating that there are numerous markets of considerable value, and have tried to suggest means of control. It would seem, however, that you did not question the definition of exceptions under Regulation 8. Is this true?

**Mr. Dubois:** It is true, Mr. Chairman.

**Mr. Joyal:** At the time when this evaluation was done, did the Act which you came under at the time empower you to evaluate exceptions under Regulation 8 or the definitions thereof?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, at the time when this audit was being done, our opinion at the Auditor General's Office was that we should not get involved in political areas, which is why we did not go as far as criticizing the regulations themselves.

**Mr. Joyal:** Would the new Act and your general mandate not give you the power to re-evaluate exceptions under Regulation 8?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, if we carried out this investigation under the Auditor General's new mandate, I think we would go so far as to say that the meaning of Section 8 of the Regulations is very vague and allows for a tremendous amount

**[Texte]**

laisse énormément de flexibilité au système. Nous pourrions peut-être aussi aller jusqu'au point de suggérer que l'article 8 soit précisé.

**M. Joyal:** Est-ce que, monsieur le président, il n'y aurait pas lieu de demander au Conseil du Trésor si la suggestion qu'il nous fait d'ajouter des notes explicatives à l'application de l'une ou l'autre des exceptions contenues à l'article 8, finalement ce n'est pas la moitié de la solution? Si selon ce que M. Dubois nous mentionne, il y aurait lieu de resserrer les définitions contenues à l'article 8, ce qui arrivera dans la pratique, suite à la publication de la circulaire amendée, c'est que l'on aura au Conseil du Trésor une série d'explications, ou de circonstances qui font qu'un marché échappe à la concurrence officielle, parce qu'il y a une nécessité. On aura alors une série d'explications de ce...

**Le président:** Pour chaque contrat?

• 1150

**M. Joyal:** ... Pour chacun des contrats..., on aura une série d'explications que l'on pourra classer comme étant celle qui tombent sous le chapitre des *pressing emergencies*. On aura un autre tiroir pour les explications de l'exception contenue sous le chapitre du *public interest*, que je ne justifierai pas, par marché public ou la tenue d'un marché public, et on aura également une série de cas où, comme l'a souligné mon collègue plus tôt, il s'agit de petits contrats de moins de \$15,000 sans que l'on se soit réinterrogé s'il n'y a pas eu division du contrat. Car il est de pratique reconnue, et cela malheureusement se produit, qu'il y a des contrats dont les montants sont divisés ou des contrats qui sont échelonnés dans le temps en différentes phases de manière à pouvoir échapper à l'une ou à l'autre des étapes d'autorisation. Alors, la question que je pose est la suivante: la circulaire du Conseil du trésor est utile, mais elle ne nous mène pas à une solution globale de la situation qui est constatée par le Vérificateur général aux paragraphes 9.4 et 9.5. Et je pense, monsieur le président, qu'il y aurait lieu dans nos recommandations que nous demandions au Vérificateur général de procéder à l'évaluation des exceptions contenues à l'article 8 du Règlement des marchés publics, compte tenu des informations que le Conseil du Trésor récupérera lui-même, suite à l'application du règlement amendé dont on prend connaissance aujourd'hui. J'aimerais avoir les commentaires du conseil du Trésor à ce sujet, parce qu'il me semble que le problème est tellement important, c'est-à-dire que le nombre de contrats est tellement élevé, que la valeur globale est tellement importante eu égard à l'ensemble des marchés publics, qu'il faut, je pense, être beaucoup plus précis dans les recommandations ou dans l'application du remède ou des correctifs que nous proposons si nous voulons vraiment mettre en place une solution réelle et durable. Autrement, je crains que dans deux ou trois ans on reviendra exactement au point de départ et on essaiera de se demander à ce moment-là si le manteau n'était pas trop largement ouvert pour qu'on y inclut à peu près n'importe quoi.

**Le président:** Posez-vous cette question à M. Meyboom?

**[Traduction]**

of flexibility within the system. We might even go so far as to suggest that Section 8 be more specific.

**Mr. Joyal:** Should we not, Mr. Chairman, ask Treasury Board whether its suggestion to the effect that explanatory notes be added to exceptions under section 8 is not only half of the solution? If, as Mr. Dubois has suggested, definitions under Section 8 should be tightened up, what would in fact happen after the publication of the amended circular letter is that Treasury Board would provide a series of explanations or circumstances under which a contract could be protected, if need be, from official competition. We would have a series of explanations of what...

**The Chairman:** For each contract?

**Mr. Joyal:** ... for each contract, we would have a series of explanations similar to those that fall under the chapter of pressing emergencies. We would have another file for explanations falling under the heading of public interest, which I would not justify for public contracts or public tenders, and we would also have a series of examples, as my colleague pointed out, of small contracts of less than \$15,000 which we would not re-examine to determine whether they had been shared. It is unfortunately a current practice to share contracts out or break them up into different phases to get around various steps of the approval process. This is my question. The Treasury Board circular is useful, but it does not provide an over-all solution to the problem raised by the Auditor General in paragraphs 9.4 and 9.5. I think, Mr. Chairman, that we should recommend that the Auditor General proceed with an evaluation of the exceptions contained in Section 8 of the Government Contracts Regulations, taking into account data gathered by Treasury Board following the implementation of the amended Regulations which were tabled today. I would like to have Treasury Board's comments on this, because it seems to me that the problem is so significant and the number and over-all value of government contracts are such that, if we want to find a real and durable solution, we must be much more specific in our recommendations and in the implementation of the remedies and corrective measures that we propose. Otherwise, we will find ourselves back where we started in two or three years, wondering whether the loopholes are large enough to drive a truck through.

**The Chairman:** Is your question addressed to Mr. Meyboom?



[Text]

**Mr. Joyal:** Oui, bien sûr. J'aimerais avoir ses commentaires.

**Mr. Meyboom:** We have been struggling with the problem that has been raised by you, sir, and I may refer you to the chapter on contracting, Chapter 3.10, on page 42. We have tried to come to grips with the problem you have identified: in other words, tried to translate the words of the Act, the words of the regulations, Section 8, with a bit more precise examples. Because we are struggling with the problem too, of course, in that when we receive a submission from a department which is a sole source submission, we have to be satisfied that Section 8 is properly applied.

So on the guidelines on contracting that we have issued to departments, as you can see under Chapter 6.58, we have given a number of examples, where we think, from experience, that Section 8 would be applicable. If your committee, Mr. Chairman, feels that those examples are not precise enough or inadequate, of course then we will have to do further work on them.

But we have struggled with the problem, too, and really have tried to come to grips with it in the way I have just explained.

**Le président:** Cela revient un peu à la question posée par M. Cook. Vous avez une autre question?

**Mr. Joyal:** La réponse est intéressante, mais l'article 6.58 ne couvre que l'une des exceptions contenues à l'article 8 qui est celle du choix d'un fournisseur unique. Et vous savez comme moi, monsieur le président, qu'un marché public qui peut faire à l'origine l'objet d'un appel d'offres élargi peut finalement en être ramené aux conditions d'un fournisseur unique. Cela a été le cas de la Lockheed, du dernier contrat et du plus important contrat que le gouvernement ait octroyé depuis l'existence du pays.

Je pense que dans le contexte où nous voulons nous adresser à l'ensemble de la situation, il y aurait lieu d'être beaucoup plus précis et de resserrer de façon vraiment directe les quatre exceptions contenues à l'article 8 et que l'information que vous allez ramasser en termes d'explication, sous l'une ou l'autre des quatre exceptions de l'article 8, pourrait servir au moins à des précisions que vous pourriez apporter à cet article 6.5 et aux suivants.

Vous avez précisé à 6.58 seulement une des exceptions. Mais il y en a trois autres. Et je pense que si nous voulons vraiment nous attaquer à l'origine du mal, il y aurait vraiment lieu, monsieur le président, d'inclure dans nos recommandations que, d'une part, le Vérificateur général étudie éventuellement les définitions à apporter aux exceptions contenues à l'article 8, et qu'au Conseil du Trésor, on puisse utiliser l'information qui va être fournie lors des différents marchés tombant sous l'une ou l'autre des exceptions.

**Le président:** Merci, monsieur Joyal. Nous reviendrons sans doute sur cette question qui est très importante.

**Mr. Joyal:** I have another question but I will wait for the second round to ask it.

**Le président:** Très bien. Mr. de Jong.

[Translation]

**Mr. Joyal:** Yes, of course. I would like to have his comments.

**Mr. Meyboom:** Nous nous penchons sur le problème que vous avez soulevé, monsieur, et je vous renvoie au chapitre 3.10, à la page 42, sur les marchés publics. Nous avons essayé de résoudre ce problème, c'est-à-dire de traduire le libellé de la Loi, le libellé de l'article 8 du Règlement, en donnant des exemples plus précis. Évidemment, cet article nous pose des problèmes, car chaque fois que nous recevons une soumission d'un ministère qui a recours à un fournisseur unique, nous devons assurer que l'article 8 ait été appliqué.

Comme vous voyez, au chapitre 6.58 des directives émises à l'intention des ministères, il y a un certain nombre d'exemples de situations où l'article 8 doit s'appliquer. Si le comité juge que les exemples ne sont pas suffisamment précis, il va falloir les travailler.

Il n'en reste pas moins que nous avons essayé de résoudre le problème, comme je viens de vous l'expliquer.

**The Chairman:** That brings us back to Mr. Cook's remark. Do you have another question?

**Mr. Joyal:** The answer is interesting, but paragraph 6.58 does not cover sole selection, which is one of the exceptions under Section 8. And you know as well as I do, Mr. Chairman, that a government contract can begin with a single, very broad bid and end up as a sole source of selection. That was the case with the last Lockheed contract which was the largest government contract since confederation.

I think that if we are to address ourselves to the over-all situation, we should be much more specific and tighten up the definitions of exceptions under Section 8; the explanations that will be provided under the four exceptions to the Regulations could be used to make Section 6.5 and the following sections more specific.

Section 6.58 deals with only one of the exceptions. There are three others. I think that if we really want to do something about the causes of the problem, we should recommend that the Auditor General review definitions of exceptions under Section 8 and that Treasury Board be able to use the information provided when a contract falls into one of these categories.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Joyal. We will no doubt come back to this question, as it is very important.

**Mr. Joyal:** J'ai une autre question, mais j'attendrai le deuxième tour.

**The Chairman:** Fine. Monsieur de Jong.

[Texte]

**Mr. de Jong:** Mr. Chairman, I would like to continue the line of questioning that Mr. Joyal was pursuing.

• 1155

It seemed to me last night, during our briefing session, that the number of contracts let out under section 8 seem to be quite high, but then again there were some other explanations that came into this. Apparently in that particular year a major contract was let out with Lockheed, and also subcontracts came under section 8, which makes sense. The suggestion was that some more analysis really needed to have been done, under how many contracts are let out under section 8 and giving some explanation. I mean, in some areas it might be very reasonable. So I definitely would like to make that as a suggestion, that a more in-depth analysis be done for those particular contracts.

I would assume that prior to the report there were also some criteria and some directives under which contracts could be let out in section 8. Yet, we still have a fair number that used section 8. So the other suggestion I would place is maybe the need for some policing. It is one thing to set out the regulations, but it is quite another to ensure that there is compliance under those regulations. But I would again suggest that an in-depth analysis is the first step.

I also noticed in the recommendations of the report, 9.13, that:

When circumstances require work to begin before entry into a formal contractual arrangement, the instructions to the contractor should be in writing and should include a statement of the work to be performed before formal approval . . .

I was somewhat surprised when I read this that this recommendation had to be made. I am wondering how many contracts there are where there is not a letter or something in writing that defines the price, the time and all the essential elements in the contract. If that was the case in 1976-77, how great a practice is this, letting out contracts without anything being put down in writing? Could anybody answer that question?

**The Chairman:** Who would you like to direct that question to, the Treasury Board or perhaps Mr. Bailey of Supply and Services?

**Mr. de Jong:** Let us try the Treasury Board and then Supply and Services.

**Mr. Meyboom:** First of all, on the question of retroactivity, in other words, work starting on a contract without the proper approval, I would like to direct your attention again to the directive on cost control because the present Treasury Board, quite simply, is very reluctant to receive any retroactive requests for approval.

**Mr. de Jong:** Yes.

**Mr. Meyboom:** Only under exceptional circumstances, and those exceptional circumstances are really left to the judgment of the minister responsible for that particular procurement, be it the Minister of Supply and Services, or for other contracts, whoever happens to be the responsible minister. When a

[Traduction]

**M. de Jong:** Monsieur le président, mes questions seront dans la même veine que celles de M. Joyal.

Hier soir, au briefing, j'ai eu l'impression que le nombre de contrats accordés en vertu de l'article 8 était plutôt élevé, mais il y avait d'autres facteurs qui entraient en ligne de compte. Cette année-là, il y avait un contrat important avec la Lockheed, ainsi que des contrats de sous-traitance qui relevaient de l'article 8. Tout s'explique donc. On a proposé qu'une analyse plus approfondie des contrats accordés en vertu de l'article 8 soit effectuée et que des explications soient fournies. Dans certains domaines, il y a peut-être des raisons très valables. Je recommande donc une analyse approfondie des contrats en question.

J'imagine que, même avant la publication du rapport, il existait des critères et des directives relatifs à l'octroi de contrats relevant de l'article 8, sans que cela empêche l'octroi des contrats en vertu de celui-ci. Ce que je propose, donc, c'est que l'application de l'article soit surveillée. Publier des règlements, c'est une chose; en assurer l'application, c'en est une autre. L'analyse approfondie serait la première étape.

J'ai remarqué, au paragraphe 9.13 du rapport, la recommandation suivante:

Lorsque les circonstances exigent que le travail soit entrepris avant la passation d'un marché officiel, les instructions à l'entrepreneur devraient être écrites et devraient comporter une déclaration expliquant le travail à exécuter, avant que l'on obtienne l'approbation officielle . . .

J'ai été un peu étonné d'apprendre qu'une telle recommandation fût nécessaire. Je voudrais savoir combien de contrats n'incluent pas de lettre ou de document écrit stipulant le prix, les échéances et les modalités. Étant donné qu'il y en avait quelques-uns en 1976-1977, pouvez-vous me dire si c'est une pratique courante que de conclure des contrats sans rien mettre par écrit? Quelqu'un veut-il répondre?

**Le président:** Votre question s'adresse-t-elle au Conseil du Trésor, ou à M. Bailey du ministère des Approvisionnements et Services?

**M. de Jong:** D'abord au Conseil du Trésor, ensuite aux Approvisionnements et Services.

**M. Meyboom:** D'abord, il y a la question de la rétroactivité, c'est-à-dire la situation où les travaux ont été entrepris sans l'autorisation requise. Je vous renvoie encore à la directive sur le contrôle des coûts, car le Conseil du Trésor d'aujourd'hui hésite à autoriser des demandes rétroactives.

**M. de Jong:** Oui.

**M. Meyboom:** Cela n'arrive que dans des circonstances exceptionnelles; d'ailleurs, dans de tels cas, la décision est laissée au ministre responsable du contrat, que ce soit le ministre des Approvisionnements et Services ou un autre. Lorsqu'un ministère demande une autorisation rétroactive, le

*[Text]*

request is made by that department for a retroactive approval, the minutes of the Treasury Board require some kind of certification by the minister responsible that he himself knew about the fact that the work had started and that he has given his concurrence that the work has started.

So the Treasury Board position on retroactivity, sir, is quite clear, as I see it, and ministers really do not want to be confronted with a request for retroactive approval.

On the question of policing, there are a large number of contracts, of course, that do not come to the Treasury Board because they fall within departmental authority. As far as policing of retroactive contracts is concerned, within the departmental authority we really have no overview because that is not the responsibility of the Treasury Board.

**Mr. de Jong:** Just in dealing with Treasury Board, how many cases are you now receiving of "exceptional circumstances", of where work has already started before a contract has been signed?

**Mr. Meyboom:** The number is difficult to guess. If you will forgive me for giving an incomplete and off-the-top-of-my-head estimate, I would still say you have about a case per week, keeping in mind that we have about a hundred cases coming to the Treasury Board for contract submissions, and we are asking the departments for that certification now. I should also explain that whenever it happens, it is brought to the attention of the Minister of the Treasury Board, he sees it, he comments on it, and in every instance we write back to the department, to the deputy minister responsible, making the observation that retroactive approval is not a practice the Treasury Board approves of.

• 1200

**Mr. de Jong:** I imagine that practice is more concentrated within the department, so maybe we can go to Supply and Services.

**Mr. Bailey:** Mr. Chairman, I could comment on retroactivity. Retroactivity is really not a practice we condone. However, there are certain situations where retroactivity I think has good economic sense to it. Let me for example explain in the context of renewal contracts, where you enter into a two-, three- or five-year arrangement for, say, computer service work, where the terms of the contract call for annual renegotiation and where the annual renegotiation involves elements of discount and elements of pricing associated with the activity as it unfolds or has unfolded in the previous year. Naturally you want to renew that contract before the termination deadline of the second year. However, on occasion the supplier will naturally not come to complete terms for year-two renewal because sometimes the pricing negotiations can be quite onerous and quite difficult. Therefore it is sometimes exceedingly difficult for our officers to complete that negotiation before the second year actually commences. However, it is not in our best interest, and it is not in the taxpayer's best interest, to capitulate to a supplier negotiating position just because year two is impending, and on occasion we do find ourselves moving into the second year before all the details of the negotiation have been completed. However, in view of the

*[Translation]*

Conseil du Trésor doit être convaincu que le ministre responsable savait que les travaux avaient été entrepris et qu'il avait donné son autorisation.

La position du Conseil du Trésor vis-à-vis de la rétroactivité est, pour moi, très claire et les ministres, pour leur part, ne veulent pas être obligés d'autoriser des demandes rétroactives.

En ce qui concerne la surveillance de l'application, il y a de nombreux contrats conclus par les ministères qui ne doivent pas être autorisés par le Conseil du Trésor. Comme la surveillance de contrats rétroactifs ne relève pas du Conseil du Trésor nous ne sommes pas forcément au courant de ce qui se passe dans tous les ministères.

**M. de Jong:** Si l'on se limite à la juridiction du Conseil du Trésor, combien d'exemples y a-t-il eu de "circonstances exceptionnelles", où les travaux ont été entrepris avant la signature du contrat?

**M. Meyboom:** Il serait difficile de le dire. Si vous me permettez de vous donner un chiffre approximatif, je dirais qu'il y a un cas par semaine sur la centaine de soumissions que nous pouvons recevoir. Mais nous avons demandé aux ministères de fournir les chiffres exacts. Je dois dire que chaque fois que cela se produit, le cas est porté à l'attention du ministre du Conseil du Trésor, qui l'étudie, fait des observations et répond par écrit au ministère, c'est-à-dire au sous-ministre responsable, en lui signalant que le Conseil du Trésor ne voit pas d'un bon œil l'autorisation rétroactive.

**M. de Jong:** Etant donné que ce genre de cas doit relever plutôt ministère, je vais donc poser la question aux représentants des Approvisionnements et Services.

**M. Bailey:** Monsieur le président, permettez-moi de faire des observations au sujet de la rétroactivité. Nous n'admettons pas vraiment cette pratique. Mais, dans certains cas, c'est la solution la moins coûteuse. C'est le cas, par exemple, de certains contrats renouvelables. Prenons un contrat de 2, 3 ou de 5 ans pour l'entretien des ordinateurs qui doit être renégocié tous les ans et qui prévoit une réduction progressive du prix. Il évident qu'on a intérêt à le renouveler avant que la deuxième année ne commence. Mais les négociations peuvent être longues et difficiles, et il est parfois impossible de conclure le contrat avant l'échéance. Il est donc parfois très difficile de terminer les négociations avant le commencement de la deuxième année. Malgré cela nous n'avons pas intérêt, et les contribuables n'ont pas intérêt, à céder aux demandes du fournisseur dans le seul but de respecter l'échéance. C'est pourquoi des travaux sont entrepris avant la signature du contrat. Cependant pour un contrat de 2, de 3 ou de 5 ans, il est clair que la décision de le conclure a été prise la première année et qu'il ne faut pas perdre son avantage en cédant aux demandes du fournisseur et en acceptant le prix qu'il propose. Même si nous faisons de notre mieux pour assurer que les négociations aboutissent avant l'échéance, nous vous retrou-



## [Texte]

fact that the original understanding was a two-, three- or five-year arrangement, I think it is clearly understood that you have made your basic source selection decision when you went into year one, and what you are concerned with here is not to lose your negotiating advantage or your pricing advantage with your supplier by hastily agreeing to or in some cases caving in to a price demand in a discount negotiation. So although we do our very best to negotiate and complete these negotiations before the end of the year involved, we frequently do get into situations on some of these renewals where we have to go into year two. Sometimes these negotiations can become quite sticky. The issue is, do you agree just in the interests of the time requirement, or do you stay with your negotiation to improve your over-all price position. But this does not happen frequently. It is the type of thing which occurs in special types of contract areas, such as renewals. But I think it is here that a good deal of comment has been raised about retroactive agreement and retroactive contracting.

However, I think one can make a very sound economic argument that it is not in the taxpayer's interest to adhere to the rigidity of a time deadline just because time is marching on, because there are suppliers who will consciously take advantage of your dilemma and in effect try to press the point because they know you have to complete your second-year or third-year renewal on date so and so because they are fully conscious of what that date is.

**The Chairman:** I think Mr. Berger has an additional point to make on that.

**Mr. G. A. Berger:** One further thing, Dr. Meyboom may recall there are occasionally times, and there were in the last several months, when during the course of an election and the formation of a new government Treasury Board is not meeting every week and some expiry dates on tenders come up and it is either awarding a contract or losing the price that had been tendered at the time and going in for a much higher thing. There were two contracts in that particular category.

• 1205

**Mr. de Jong:** The point I am trying to get at, Mr. Chairman, is that by the recommendation it sounds as though there were just purely verbal arrangements. I do not question the need for retroactive-type contracts and that work has to be done and let us get it going. I am concerned about those arrangements that are just verbal. Typing up a letter, getting something down in writing, getting some understanding is one thing but just having a purely verbal contract or verbal arrangement to me sounds Mickey Mouse. I am wondering, Mr. Dubois, did you come across many instances where there were just verbal contracts?

**Mr. Bailey:** Mr. Chairman, I would like to make a comment on this business of verbal arrangements. Being in the business of contracting, our very definite concern is to have things in writing and to the extent that in the previous context I mentioned a renewal negotiation, if the second year renewal has not been actually agreed to and approved and signed, then you are not in contract on year two. You do have oral discussions between the two parties that can be interpreted as

## [Traduction]

vons souvent dans des situations où nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre la signature du contrat. Les négociations sont parfois très difficiles. Il faut choisir entre respecter l'échéance et négocier le meilleur prix possible. Mais cela ne se produit pas souvent. C'est une situation qui est propre à certains domaines, tel celui des contrats renouvelables. Mais je crois qu'il est valable de discuter d'autorisations et de contrats rétroactifs.

Je crois cependant pouvoir affirmer qu'il ne serait pas dans l'intérêt du contribuable que nous respections les échéances coûte que coûte, car il y a des fournisseurs qui profiteraient de notre dilemme et du fait que nous soyons contraints par les échéances, dont ils sont d'ailleurs parfaitement conscients.

**Le président:** Je crois que M. Berger a quelque chose à ajouter.

**M. G. A. Berger:** Encore une chose. M. Meyboom a signalé que pendant des élections et la formation d'un nouveau gouvernement, le Conseil du Trésor ne se réunit pas toutes les semaines; étant donné que certains appels d'offres échoient pendant cette période-là, il faut parfois choisir entre accorder un contrat, et le rejeter et payer plus cher par la suite. Cela s'est produit deux fois pendant les élections.

**M. de Jong:** Ce que j'essaie de dire, monsieur le président, c'est qu'en lisant la recommandation, on a l'impression qu'il ne s'agit que d'arrangements verbaux. Je ne mets pas en doute la nécessité de conclure des contrats rétroactifs pour poursuivre certains travaux. Ces arrangements verbaux me préoccupent beaucoup. On peut se contenter de rédiger une lettre, de coucher une entente sur papier, mais quant à moi, un contrat verbal ne vaut rien. Monsieur Dubois, avez-vous constaté plusieurs cas de ce genre?

**M. Bailey:** Monsieur le président, j'aimerais faire une observation au sujet des ententes verbales. Nous prenons certainement toujours des mesures pour que tout soit écrit, et s'il s'agit d'un renouvellement de contrat, comme celui que je mentionnais plus tôt, le contrat n'est pas valide la deuxième année s'il n'y a pas eu accord, approbation et signature. Il peut y avoir des discussions verbales entre les deux parties pouvant être interprétées comme un contrat, mais d'après mon expérience,

*[Text]*

a contract based on an oral understanding, but I would like to suggest it is my observation and my experience, and it goes back some length of time in terms of contracting, that this business of oral contracting is really very much the rare exception and if there are specific examples of where oral contracting does exist, I would certainly like to have the evidence presented and we can discuss the specific one in point.

**The Chairman:** We want to get through the round, so perhaps we could have Mr. Dubois provide us with an analysis of whatever oral contracts were found in addition to a point which you requested before, Mr. de Jong, and that was an analysis of contracts under Section 8, the categorization of them you may recall. Could we get that material from you at the next session?

**Mr. Dubois:** I am not sure what type of analysis is required. The analysis under Section 8 is a very time consuming analysis.

**The Chairman:** Well, the specifics . . .

**Mr. Dubois:** . . . suggestions that this is a full study.

**The Chairman:** The specific area that Mr. de Jong addressed himself to as I recall was this sole source, is that not correct?

**Mr. de Jong:** Yes.

**The Chairman:** In other words, major procurement contracts like the tanks and the aircraft were singled out as being not really sole source and if there was, effectively, a competition preceding the award of the contract it is not fair to classify it as a sole source contract the way one might classify other kinds of procurement. I think that was the specific point.

**Mr. de Jong:** Yes.

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, the breakdown of the \$1.8 billion could probably be given by the supply administration quite readily. I think the supply administration has that information available.

**The Chairman:** Well, perhaps that information could be furnished on Thursday.

**Mr. Dubois:** Now, on the . . .

**Mr. Bailey:** Yes, Mr. Chairman, we are quite prepared on Thursday to present an analysis of the \$1.8 billion and the circumstances relating thereto.

**The Chairman:** With particular references to the sole source division which Mr. de Jong raised.

**Mr. Bailey:** Yes.

**The Chairman:** Thank you. I would like to move on to get through the questioners that we have, if we can, before 12.30.

I have Mr. Gamble next.

**Mr. Gamble:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to direct a couple of questions to Dr. Meyboom and the first one relates to the contracting practice policy manual of which I have a copy. I was provided with one this morning and I briefly leafed through it with a view, hopefully, to finding some kind of direction in connection with preferential treatment for Canadians purchases and I find none. Maybe it is there and I have not located it. I found on page 27 under the

*[Translation]*

qui est fort longue dans ce domaine, ces contrats verbaux sont certainement l'exception et s'il existe des exemples précis d'un contrat verbal, j'aimerais que la preuve soit présentée et que nous en discutons.

**Le président:** Nous voulons que tout le monde prenne la parole, M. Dubois pourrait donc peut-être nous fournir à la prochaine séance une analyse des contrats verbaux constatés ainsi qu'une analyse des catégories de contrats prévues à l'article 8, comme l'a demandé M. de Jong.

**M. Dubois:** Je ne sais pas quel genre d'analyse vous voulez, mais l'analyse des contrats prévue à l'article 8 serait très longue.

**Le président:** Eh bien, les détails . . .

**M. Dubois:** . . . s'il s'agit d'une étude globale.

**Le président:** De façon plus précise, M. de Jong a posé une question au sujet du fournisseur unique, n'est-ce pas?

**M. de Jong:** Oui.

**Le président:** Autrement dit, on a signalé que certains contrats, comme les contrats d'acquisition de tanks et d'avions n'étaient pas vraiment des contrats à fournisseur unique et que si un concours avait eu lieu avant l'adjudication du contrat, ils ne pouvaient faire partie de la catégorie des contrats à fournisseur unique comme ceux prévoyant d'autres acquisitions. C'est la question qui avait été soulevée.

**M. de Jong:** Oui.

**M. Dubois:** Monsieur le président, l'administration des approvisionnements pourrait facilement vous donner une ventilation de ce montant de 1.8 milliard de dollars.

**Le président:** Ces renseignements pourraient peut-être être fournis jeudi prochain.

**M. Dubois:** Pour ce qui est . . .

**M. Bailey:** Oui, monsieur le président, nous pouvons certainement présenter jeudi prochain une explication de ce montant de 1.8 milliard de dollars.

**Le président:** En particulier, relativement à la division des fournisseurs uniques dont parlait M. de Jong.

**M. Bailey:** Oui.

**Le président:** Merci. J'aimerais que l'on termine la liste avant midi trente.

Je donne maintenant la parole à M. Gamble.

**M. Gamble:** Merci monsieur le président. J'ai quelques questions à poser à M. Meyboom. La première porte sur le manuel de la politique des contrats dont j'ai reçu un exemplaire ce matin. Je l'ai brièvement consulté en espérant y trouver des directives à l'égard du traitement préférentiel accordé aux achats effectués au Canada, mais je n'ai pu en trouver. J'ai trouvé à la page 27, sous la rubrique du processus d'acquisition, un certain nombre de directives qui incluent

## [Texte]

heading of the acquisition process a number of guidelines that might include that provision. I am referring to the comments under subparagraph (c) of paragraph 6.

**Mr. Rae:** What page are you on, John?

**Mr. Gamble:** Page 27 of this contracting policy manual and it says there:

Within the limits of practicability all qualified firms shall have an equal opportunity to compete for government contracts.

Then it goes on to deal with what firms are considered qualified and there is an additional qualification there. It says:

...and meet, where appropriate, criteria policies and objectives as these are communicated from time to time.

• 1210

My question is, are there any national policies that would lead the Treasury Board to conclude that where price and quality compare a distinct preference should be given, in awarding contracts, to awarding the same to Canadians as individuals or Canadian-controlled corporations?

**The Chairman:** Dr. Meyboom.

**Mr. Meyboom:** The position of the Treasury Board has been that there is no distinction being made between Canadian-owned and non-Canadian owned companies in Canada. In other words, by "a Canadian company" we mean a company in Canada, which of course, dates back to the idea that we have corporate citizens who, while being foreign-controlled, perhaps are behaving in a certain way that is beneficial to the Canadian economy.

**Mr. Gamble:** How would you determine that a corporation incorporated today under the laws of the Province of Ontario with foreign shareholders met those criteria, being a newly incorporated company set up for the purpose of entering into a contract with the government?

**Mr. Meyboom:** That is very difficult to determine, sir. You were asking me whether it is a government policy: the government policy we are working under at the moment is that a corporation that is lawfully registered in Canada is a corporation that the Government of Canada will do business with. There is no preferential treatment as such, with respect to companies that are owned in Canada. We do have a list of product, which we might call our exception products, that must be brought in Canada. That is a long list of rather interesting items. I recall, offhand, that life belts are on it, and I believe certain kinds of uniforms. I am sure that the Department of Supply and Services can give us the whole list. But we have had no broad policy that says one must buy in Canada, even.

What we do have is a notion that government procurement should be fair, but at the same time should get the best value for the dollar, and by the best value is meant not only the procurement price but also the expenditures that are related to that particular procurement with respect to the resources that are required to operate, for instance, the procurement, the operation costs themselves, the contingency costs related to

## [Traduction]

peut-être cette disposition. Je fais allusion à l'alinéa (c) du paragraphe 6.

**M. Rae:** A quelle page, John?

**M. Gamble:** A la page 27 du manuel de la politique des contrats, et je cite:

Que dans la mesure du possible, toutes les entreprises compétentes doivent avoir une chance égale de concourir pour les marchés du gouvernement.

On précise ensuite quelles entreprises seront considérées compétentes.

...et qui satisfont, le cas échéant, aux critères établis par les politiques et les objectifs nationaux dès que publiés de temps à autre.

Existe-t-il des politiques nationales guidant le Conseil du trésor qui prévoient qu'à prix et qualité égaux il faut donner la préférence distincte dans l'octroi de contrats aux Canadiens ou aux sociétés sous contrôles canadien?

**Le président:** Monsieur Mayboom.

**M. Meyboom:** La position du Conseil du trésor est de ne distinguer en rien entre les sociétés à capital canadien et les autres situées au Canada. Autrement dit, l'expression "société canadienne" veut dire société au Canada; cela découle de la notion qu'il existe au Canada des personnes morales qui, bien qu'elles soient peut-être sous contrôle étranger, se comportent d'une façon avantageuse pour l'économie canadienne.

**M. Gamble:** Comment faites-vous pour établir si une société nouvellement constituée en vertu des lois de la province de l'Ontario et qui a des actionnaires étrangers, satisfait à ces critères, puisqu'une telle société se constitue précisément pour faire affaire avec le gouvernement?

**M. Meyboom:** C'est une chose qui s'établit très difficilement, monsieur. Vous me demandiez si c'est une politique gouvernementale: à l'heure actuelle, nous suivons la politique gouvernementale qui veut qu'une société qui s'inscrit légalement au Canada peut faire affaire avec le gouvernement du Canada. On n'accorde aucun traitement préférentiel aux sociétés à capital canadien. Nous avons une liste de produits "exemptés", qu'il faut acheter au Canada. Je me souviens qu'on y trouve par exemple les ceintures de sécurisé, et je crois qu'il y a également certains uniformes. Je suis certain que le ministère de l'Approvisionnement et des Services pourra nous donner la liste complète. Mais il n'y a pas de politique globale qui nous oblige à acheter au Canada.

De plus, l'approvisionnement du gouvernement doit se faire de façon équitable, tout en obtenant la meilleure valeur pour les fonds dépensés; lorsqu'on dit «meilleure valeur» on parle non seulement du prix d'acquisition, mais des faits d'administration et des dépenses imprévues. Parfois, c'est le produit de la société canadienne qui est le plus avantageux. À l'heure actuelle le Conseil du trésor, le secrétariat du Conseil du trésor



[Text]

that procurement. So, in the equation, sometimes the economic benefits with respect to a company in Canada come in. The Treasury Board, the Treasury Board Secretariat, and the government at the moment are looking at a procurement policy that may address some of the issues you have just mentioned, but at the moment the kind of preferential or differential—I should say differential—treatment you have referred to, sir, does not exist.

**The Chairman:** Mr. Berger, do you want to add something to that?

**Mr. G. A. Berger:** Yes. The question was raised by the honourable member about what happens with a company that is established under the laws of the Province of Ontario and wants now to bid on government business. Again, depending on the type of product involved, its complexity and the risks involved, we would, of course, have to request information on the types of equipment the company had, the kind of financial situation it had, like any other company to source that, to be able to compete on government business. So we would, in effect, know what it could do. Our written policy in the Department of Supply and Services is, generally speaking, to go to manufacturers before going to distributors. So, to the extent it was a manufacturer, it would have preference, along with other Canadian companies, to bid on our business.

**Mr. Gamble:** But the statement made was that it was "a good corporate citizen." My point is, you do not determine, surely, that a corporation is a good corporate citizen by looking at the physical assets of that corporation and its bank account. If you are telling me that that is what you look at, then I do not know how you determine that it is a good corporate citizen.

**Mr. G. A. Berger:** No, in the context of what Dr. Meyboom has been speaking of, one of the issues we have exploring is the concept of a company that is doing things in this country, including not only manufacturing but research and development, etc., in addition to having relations with its parent, which may be in a foreign country, and giving that company credit for activities in this country in relation to its imported products. In other words, if it is doing things in Canada, doing research, development and production of a certain line of equipment which it is selling here in addition to selling abroad, it perhaps might be able to bring in other kinds of equipment to sell in Canada and have that credited as being Canadian, and that we would regard, because of the activities of the company in terms of its research, development and production, its export activities, and there you could make a judgment that it is being in effect a good corporate citizen.

• 1215

**The Chairman:** Thank you. Mr. Bosley. I am sorry . . .

**Mr. Gamble:** Do I have a little more time?

**The Chairman:** You have more time, Mr. Gamble, I am sorry.

**Mr. Gamble:** This is to Dr. Meyboom again. I notice that the Auditor General's Report is as of March 31, 1978, the one we are examining, delivered presumably on November 10,

[Translation]

et le gouvernement étudient une politique en matière d'acquisition qui pourra traiter de certaines des questions que vous avez soulevées, mais pour le moment, le genre de traitement préférentiel—je devrais plutôt dire différentiel—dont vous parlez n'existe pas.

**Le président:** Monsieur Berger, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. G. A. Berger:** Oui. L'honorable député a demandé ce qui se passe lorsqu'une société établie en vertu des lois de l'Ontario veut faire une soumission pour un contrat gouvernemental. Encore une fois, compte tenu du produit en question, de la complexité du produit et des risques éventuels, nous devons évidemment demander des renseignements sur les installations de la société et sa situation financière, comme pour toute autre société qui veut obtenir un contrat gouvernemental. Ces enquêtes nous permettent donc de connaître la situation de la société. En général, la politique écrite du ministère des Approvisionnements et Services prévoit qu'on voit le fabricant avant de passer aux fournisseurs. On favoriserait donc les fabricants.

**M. Gamble:** Mais on a parlé de «bonne société.» On ne peut sûrement déterminer si un société est bonne en étudiant ses capitaux et son compte en banque. Si vous me dites que ce sont ces aspects que vous étudiez, alors je ne sais pas comment vous déterminez s'il s'agit d'une bonne société.

**M. G. A. Berger:** Non, dans le contexte de ce que disait M. Meyboom, une des questions que nous étudions est celle de la société qui travaille dans ce pays, qui est non seulement fabricant mais qui fait également de la recherche et du développement, etc., en plus des relations qu'elle a avec sa société-mère qui se trouve peut-être dans un pays étranger; on tient compte du fait que la société a des activités dans ce pays qui ont trait à ces produits importés. Autrement dit, une société qui a des activités au Canada, qui fait de la recherche et du développement et qui produit certains liens qu'elle vend ici ainsi qu'à l'étranger, peut importer d'autres produits pour vendre au Canada comme produit canadien; à des activités de recherche, de développement, de fabrication et d'importation on peut dire que cette société est effectivement une bonne personne morale.

**Le président:** Merci. Monsieur Bosley, je regrette . . .

**M. Gamble:** Me reste-t-il un peu de temps?

**Le président:** Oui, monsieur Gamble, je m'excuse.

**M. Gamble:** Ma question s'adresse encore à M. Meyboom. J'ai remarqué que le rapport du Vérificateur général que nous étudions est daté du 31 mars 1978 et a été sans doute présenté

## [Texte]

1978, and on July 27, 1979, we have a Treasury Board circular, 1979-20, containing some rather significant directions, included among which is an interesting penalty for cost overruns that I find commendable. My question is, why did it take eight months from the date of the issuing of the Auditor General's Report before Treasury Board saw fit to publish this rather significant direction contained in Circular 1979-20?

**The Chairman:** Dr. Meyboom.

**Dr. Meyboom:** We were dealing with two Treasury Boards in the process. Between December 1978, and July 1979 we have had two different Treasury Boards, Mr. Chairman.

**Mr. Gamble:** So that I take it that this material would never have come out of Treasury Board had the election not taken place and the government changed?

**The Chairman:** This is a nonpartisan Committee, Mr. Gamble.

**Mr. Gamble:** I did not start that line of questioning until I got the right answer. Would that be true, Dr. Meyboom?

**Dr. Meyboom:** I do not think, sir, that I can answer a question that says that the Treasury Board shall never do anything . . .

**Mr. Gamble:** I did not hear the answer, Dr. Meyboom.

**Dr. Meyboom:** You asked me whether the Treasury Board would have never done that. I think it is very difficult to answer a question that the Treasury Board shall never do anything.

**Mr. Gamble:** Let me rephrase the question, then. Was it in the process of preparing this circular before the general election?

**Dr. Meyboom:** The truthful answer to that is, perhaps not in these words, that ministers of the Treasury Board have always been concerned about matters of this kind, sir.

**The Chairman:** Your time is up, Mr. Gamble.

**Mr. Rae:** Saved by the bell.

**An hon. Member:** Want to bet?

**The Chairman:** Mr. Bosley.

**Mr. Bosley:** Tell me some of the words that the previous process was going to use? Were there penalties regarded in the earlier process?

**Dr. Meyboom:** I do not remember that.

**Mr. Bosley:** Mr. Chairman, most of my questions, as I think you know, are directed to the sole source stuff, and I am prepared, really, to indicate, I think perhaps, since we are going to get a report on the breakdown, the kinds of information I am interested in.

Firstly, it is not clear to me whether we have the appearance of a problem or a problem, and I am therefore looking for that report to give me some information in that area, such things as how many of the roughly 90,000 Section 8 contracts would never have gone to Treasury Board, or did not go to Treasury

## [Traduction]

le 10 novembre 1978; le 27 juillet 1979, on a publié une circulaire du Conseil du Trésor, numéro 1979-20, qui contient des aspects assez significatifs, y compris une pénalité que j'ai applaudis pour les dépassements de coût. Pourquoi a-t-il fallu attendre huit mois après la publication du rapport du Vérificateur général pour que le Conseil du Trésor juge bon de publier cette directive importante qu'on retrouve dans la circulaire 1979-20?

**Le président:** Monsieur Meyboom.

**M. Meyboom:** Pendant cette période, il y a eu deux Conseils du Trésor entre décembre 1978 et juillet 1979.

**M. Gamble:** Je suppose que le Conseil du Trésor n'aurait jamais publié ce document s'il n'y avait pas eu des élections et un changement de gouvernement.

**Le président:** Monsieur Gamble, ce Comité est non partisan.

**M. Gamble:** J'ai laissé de côté ce genre de questions jusqu'à ce que je reçoive une réponse qui m'incite à les poser. Est-ce vrai, monsieur Meyboom?

**M. Meyboom:** Monsieur, je ne crois pas pouvoir répondre à une question qui dit que le Conseil du Trésor ne ferait jamais . . .

**M. Gamble:** Je n'ai pas entendu la réponse, monsieur Meyboom.

**M. Meyboom:** Vous m'avez demandé si le Conseil du Trésor aurait jamais pris ce pas. Je crois qu'il est très difficile de répondre à une telle question.

**M. Gamble:** Alors, permettez-moi de reformuler ma question. Est-ce que le Conseil du Trésor avait déjà commencé la préparation de cette circulaire avant les élections générales?

**M. Meyboom:** Je ne m'exprime peut-être pas de la meilleure façon, mais la réponse véridique est que les présidents du Conseil du Trésor se sont toujours préoccupés de ce genre de choses.

**Le président:** Votre temps est écoulé, monsieur Gamble.

**M. Rae:** Vous l'avez échappé belle.

**Une voix:** Vous croyez?

**Le président:** Monsieur Bosley.

**M. Bosley:** Quels procédés avaient été prévus auparavant? Prévoyait-on des pénalités?

**M. Meyboom:** Je ne m'en souviens pas.

**M. Bosley:** Monsieur le président, comme vous le savez je parlerai surtout de la question du fournisseur unique, étant donné que nous allons recevoir un rapport indiquant la répartition de ceux-ci. Ces renseignements m'intéressent.

Premièrement, il ne m'est pas clair s'il s'agit ici d'un problème véritable. Je m'attends donc à ce que ce rapport me donne des renseignements dans le domaine suivant: des 90,000 contrats accordés en vertu de l'article 8 combien n'ont jamais été soumis au Conseil du Trésor parce qu'ils rentraient dans la

**[Text]**

Board but fell under the exception categories that Supply and Services have to their discretion? I raise that question because I am concerned . . .

I am not, in fact, Mr. Chairman, I should be clear, looking for direct answers today unless you want to give them. I am really indicating what I want to know when you bring it back on Thursday.

I am concerned about the appearance, again, of a sanction process, in terms of a directive being issued, if most of those things never go back to Treasury Board anyway, that Treasury Board does not have, except perhaps for the Comptroller General and perhaps he has some comment on that, a means of looking at the degree to which the directive is followed, if most of those are not going back to Treasury Board. I suspect, given the average size of contract that is involved and given your limits, that most of those do not go to Treasury Board.

• 1220

Two, I would be interested in knowing from your point of view whether the majority of those that the Auditor General finds as having discrepancies are form discrepancies or real discrepancies. There is not much point in convicting a guy for failing to put his birth date on his driver's licence. The issue is, were people using the Section 8 category as a way of avoiding scrutiny or were they failing to fill out forms? In my mind that is part of the issue and I am sure you will want to have some comment on that.

If I can express it differently, does the directive, does the change of attitude, does the AG's report mean that we are going to get fewer Section 8 exemptions through Supply and Services in future?

That is the general thrust of what I am concerned about because I do not think there is any question, looking at it from an outsider's or a new boy's point of view, that there is the appearance of a real problem when half your contracts are under sole source.

**The Chairman:** I think we should hear from both sides.

**Mr. Bosley:** Since there is a breakdown coming on Thursday, I was only indicating to the Transport Commission that I want to be sure that breakdown can answer it, Mr. Chairman.

**Mr. Bailey:** For Thursday, Mr. Chairman, we will certainly provide an analysis of that breakdown of \$1.8 billion. However, I would like at this point to reassure the honourable members that as far as I am personally concerned this is more a problem that appears to be a problem than a real problem. I think very clearly one has to understand that there are many situations which develop which have been categorized in terms of the reference base material that the AG work form. Since it is our reporting material we have to stand by it, and we do. I think, however, it is a matter of how one views the categorization of the various activities.

Let me, for example, just briefly explain and I think our analysis for Thursday will go into this in some detail. But just

**[Translation]**

catégorie des exemptions et donc des contrats qui relèvent de la discrétion du ministère des Approvisionnements et Services? Je pose cette question parce qu'elle me préoccupe . . .

Monsieur le président, je veux qu'on m'entende bien. Je ne cherche pas de réponses directes aujourd'hui à moins que vous ne vouliez les donner. Je ne fais que vous dire ce que je veux savoir quand vous reviendrez jeudi.

Il semble donc exister un processus de sanction qui n'existe en fait pas au Conseil du Trésor. Peut-être le Contrôleur général a-t-il quelques mots à dire là-dessus. Une directive a été émise, et je veux savoir s'il y a moyen de déterminer dans quelle mesure cette directive est respectée, puisque la plupart de ces contrats ne relèvent pas de la compétence du Conseil du Trésor. Étant donné le montant moyen des contrats en question et étant donné vos limites, je crois bien que la plupart de ces contrats ne sont pas de la compétence du Conseil du Trésor.

Deuxièmement, je voudrais savoir si dans la majorité des contrats qui, selon le Vérificateur général, présentaient des lacunes celles-ci étaient réelles ou non. Il n'est pas très utile de condamner une personne parce qu'elle a oublié d'indiquer sa date de naissance sur son permis de conduire. S'est-on prévalu de l'article 8 pour éviter la vérification ou a-t-on oublié de remplir des formulaires? À mon avis, c'est un aspect important de la question, et je suis sûr que vous allez vouloir en parler.

Pour m'exprimer autrement, est-ce que la directive, le changement d'attitude, le rapport du Vérificateur général veulent dire qu'il y aura moins d'exemptions en vertu de l'article 8 permises pour le ministère des Approvisionnements et Services à l'avenir?

Voilà l'essentiel de ma préoccupation. Du point de vue du profane ou du nouveau député, je ne crois pas qu'il y ait là un problème réel quand la moitié de vos contrats sont accordés à un fournisseur unique.

**Le président:** Je crois que nous devrions entendre les deux côtés.

**M. Bosley:** Étant donné qu'on va nous présenter une ventilation jeudi, je veux seulement faire comprendre à la Commission des Transports que je veux être certain que la ventilation pourra répondre à mes questions.

**M. Bailey:** Monsieur le président, nous allons certainement fournir jeudi une analyse de cette ventilation de 1.8 milliard de dollars. Mais je voudrais maintenant assurer les honorables députés que d'après moi, il s'agit plutôt de l'apparence d'un problème que d'un problème réel. Il faut qu'on comprenne clairement que tout dépend des catégories dont relèvent certaines activités. Étant donné que nous avons ces catégories, nous nous y tenons.

Permettez-moi de vous donner une courte explication, et je crois que notre analyse de jeudi vous donnera les détails.



## [Texte]

let me right now explain to you that of the \$1.8 billion in contracting for 1976-77, \$1,097 million were related to very few major contracts. They were, for example, the \$697 million Aurora contract, the LRPA; the \$125 million contract for the Leopard tank; the \$28 million contract with the Corps of Commissionaires; a \$61 million collection of ammunition and explosive contracts that were sourced offshore to American and British and French supply arrangements with governments; and we had the swine flu vaccine for \$24 million in there.

Collectively those contracts represented a large portion of the \$1.8 billion. In addition, when you analyse the repair and overhaul contracts which are approximately \$200 million of that \$1.8 billion, you find that what you are dealing with here is an annual renewal situation in many cases where the competition that is involved is for a period of time, anywhere from two to five years. But that does not in any way suggest that the original base of selection and the original base of subsequent activity did not have a very vigorous competitive activity.

For example, I think it has been observed by other people that the LRPA contract was preceded by quite a vigorous competitive exercise. The mere fact that we categorized that as single source when it reached a certain point in no way detracts from the legitimate competitive market pricing activity that surrounds many of these activities.

I think what we will do with respect to a large portion of this, \$100-and-some million—it involves utility contracts, milk contracts, where the pricing is done by regulatory agencies, either at the provincial or at the national or federal level, your telecommunications activity—all those are under a regulatory umbrella where the pricing arrangements in the market are set by the regulatory instrument that is in place. And of course we assume that the pricing set by the regulatory mechanism is the pricing that we have to observe. Although there are one or two instances where we do pricing on behalf of the regulatory agency, normally the process is the other way around. We accept the pricing position they establish, since we find it totally justifiable and totally in accord with the reasons that existed in the first place for the industry or the area to be regulated. If milk boards do not set milk prices, fine; if milk boards do set milk prices, we observe them.

• 1225

**The Chairman:** I think we are into that area that we are going to be examining in more detail on Thursday. I would like, if possible, to touch upon at least two of the remaining questioners as we only have about eight minutes: Mr. Hawkes, Mr. Taylor and, if we have time, Mr. Wakim. If you can, try to shorten the questions a bit. I am sorry to compress it into this period, but I think we will be going into that in considerable detail on Thursday.

**Mr. G. A. Berger:** A point I want to make, Mr. Chairman, is that we were able, even though the system was not designed

## [Traduction]

Permettez-moi de vous expliquer maintenant que sur les 1.8 milliard de dollars en contrats pour l'année 1976-1977, 1,097 million de dollars étaient pour très peu de contrats importants. Il y avait, par exemple, le contrat de 697 millions de dollars pour Aurora; le contrat de 125 millions de dollars pour le char d'assaut Leopard; le contrat de 28 millions de dollars pour le Corps de commissionnaire; un ensemble de contrats de 61 millions de dollars pour des munitions et des explosifs qui ont été accordés à des fournisseurs étrangers par des accords avec les gouvernements américain, britannique, et français; et aussi le contrat de 24 millions de dollars pour les vaccins contre la fièvre porcine.

L'ensemble de ces contrats représente une grande partie des 1.8 milliard de dollars. En plus, lorsqu'on analyse les contrats de réparation et de révision qui s'élèvent à environ 200 millions de dollars, on se rend compte qu'il s'agit dans beaucoup de cas de renégociation annuelle de contrats de deux ou même cinq ans. Mais cela ne veut aucunement dire que l'adjudication n'avait pas été faire suite à une concurrence très serrée.

Par exemple, on a dit que cela avait été le cas du contrat LRPA. Le simple fait d'avoir classé ce contrat comme contrat à fournisseur unique à partir d'une certaine étape ne change en rien le fait que beaucoup de ces activités sont entourées d'activités légitimes de fixation de prix d'après le marché concurrentiel.

Pour 100 et quelques millions de dollars de ce montant, il est question de contrats de services publics, de contrats de lait par exemple, où les prix sont fixés par des agences de réglementation, que ce soit au niveau provincial ou fédéral; il y a aussi les contrats de télécommunications, toutes ces activités tombent dans un domaine réglementé où les prix fixés au niveau du marché le sont par l'instance de réglementation en place. Évidemment, nous croyons devoir respecter les prix fixés par les mécanismes de réglementation. Bien que dans un ou deux cas nous fixons des prix pour l'agence de réglementation, le processus normal est le contraire. Nous acceptons les prix qu'elle fixe, parce que d'après nous ils sont tout à fait acceptables et entièrement en accord avec les raisons qui ont donné lieu à cette réglementation. Si les commissions du lait ne fixent pas les prix du lait, très bien; si les commissions du lait fixent les prix du lait, nous les respectons.

**Le président:** Je crois que nous tombons dans un domaine que nous allons étudier en plus grand détail jeudi. Si cela est possible, j'aimerais donner la parole à au moins deux des autres députés, car il nous reste qu'environ huit minutes. M. Hawkes a donc la parole suivi de M. Taylor et de M. Wakim, s'il nous reste assez de temps. Essayez de raccourcir un peu vos questions. Je m'excuse de condenser de cette façon, mais je crois que nous allons examiner cette question en grand détail jeudi.

**M. G. A. Berger:** Monsieur le président, je voulais signaler que bien que le système ne fût pas conçu pour permettre cela à

[Text]

for it at the time, essentially to account for all but 4 per cent of the dollars involved; the \$2.8 billion or \$2.9 billion. Given the members' concern about whether there was a real problem there, I think you will find that on Thursday I can satisfy your concerns.

**The Chairman:** Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Thank you, Mr. Chairman. I have a series of questions and I will try to be brief.

Mr. Meyboom said there were no sanctions for public servants who did not comply with contract regulations. Are there any rewards, sir, for those who do an excellent job?

**Mr. Meyboom:** Promotion.

**Mr. Hawkes:** Just promotion. Are these statements also true of the Supply and Services department? There are no sanctions and there are no rewards immediately obvious?

**Mr. G. A. Berger:** Mr. Chairman, as an operational assistant deputy minister, and I am sure the same thing is true for Mr. Allan, if we found one of our officers to be in contravention, with knowledge that he or she was in contravention of either departmental regulations or government regulations, that person would be in serious trouble, and to the extent possible disciplinary action would be taken against those people up to and including dismissal.

**Mr. Hawkes:** And the reward side of that is promotion for those who do a good job?

**Mr. G. A. Berger:** One gets a warm feeling from serving one's government.

**Mr. Hawkes:** I want to refer to the circular on directives on cost control, which Mr. Gamble referred to, I understand from Mr. Meyboom that in its general form and content this is a significant departure from past policy. Is that correct, Mr. Meyboom?

**Mr. Meyboom:** Yes, sir.

**Mr. Hawkes:** Okay. I want to draw analogies again with Supply and Services. The first statement within policy is that project managers shall be appointed. That is true for projects that come to Treasury Board's attention; is it true for projects within Supply and Services? We have a single accountable individual for each project?

**Mr. W. A. Allan (Assistant Deputy Minister, Science and Engineering, Procurement Service, Department of Supply and Services):** Mr. Chairman, we have a range of projects that of course go from very small dollar-value programs to the larger dollar-value projects. The small and medium-range procurements are assigned to an individual officer and an assistant. He may handle 20 projects, for example, but he or she would be the person responsible and accountable for that particular procurement. This would involve the procurement planning, establishing a procurement plan, selection of sources, evaluating the bids, recommending the successful bidder, administering the contract once it is placed, and making sure that audits and what have you are, properly carried out in accordance with

[Translation]

ce moment-là, nous étions capables de contrôler tout sauf 4 p. 100 du montant en question; les 2.8 milliards de dollars ou 2.9 milliards de dollars. Un des membres se demandait s'il s'agissait ici d'un problème réel. Je crois que vous trouverez jeudi que je peux vous rassurer à ce sujet.

**Le président:** Monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Merci, monsieur le président. J'ai une série de questions et je tâcherai d'être bref.

Mr. Meyboom a dit qu'il n'y avait pas de sanctions prévues pour les fonctionnaires qui ne respectaient pas les règlements en matière de contrat. Existe-t-il, monsieur, des récompenses pour ceux qui font un travail excellent?

**M. Meyboom:** La promotion.

**M. Hawkes:** Rien que la promotion. En est-il de même pour le ministère des Approvisionnements et Services? Il n'existe ni sanction ni récompense flagrantes?

**M. G. A. Berger:** Monsieur le président, à titre de sous-ministre adjoint (opérations), et je crois que M. Allan dirait la même chose, je peux vous assurer que si nous apprenions que l'un de nos agents contrevient, en connaissance de cause, à des règlements ministériels ou des règlements gouvernementaux, cette personne serait en de très grave difficultés; dans la mesure du possible, on prendrait des mesures disciplinaires qui pourraient même être le renvoi.

**M. Hawkes:** Et pour ceux qui font un bon travail, quelle est leur récompense?

**M. G. A. Berger:** On a le sentiment agréable d'avoir bien servi son gouvernement.

**M. Hawkes:** La circulaire qui traite des directives sur le contrôle des coûts, dont a parlé M. Gamble, constituerait, d'après M. Meyboom, une nouvelle initiative importante tant pour la forme que le fond général par rapport à la politique ancienne, n'est-ce pas, monsieur Meyboom?

**M. Meyboom:** Oui, monsieur.

**M. Hawkes:** D'accord. Je veux encore faire des comparaisons avec le ministère des Approvisionnements et Services. La première affirmation en matière de la politique stipule que les directeurs de projets seront nommés. C'est vrai pour les projets qui sont soumis à l'attention du conseil du trésor; est-ce vrai pour les projets à l'intérieur du ministère des Approvisionnements et Services? Y a-t-il une seule personne qui répond de chaque projet?

**M. W. A. Allan (Sous-ministre adjoint, Approvisionnement scientifique et technique, ministère des Approvisionnements et Services):** Monsieur le président, nous avons toute une gamme de projets qui vont des programmes très peu coûteux jusqu'aux programmes très coûteux. Les petits et moyens contrats sont la responsabilité d'un agent particulier et son adjoint. Il s'occupe peut-être de 20 projets, mais il ou elle serait la personne responsable d'un contrat donné d'approvisionnement. Cette responsabilité comprend la planification de l'approvisionnement, l'établissement d'un plan d'approvisionnement, le choix des fournisseurs, l'évaluation des offres, la recommandation du soumissionnaire, l'administration du contrat une fois accordé, et la tâche de s'assurer que les vérifications et autres contrôles

*[Texte]*

terms of the contract. So yes, in our department there is in each case an individual who is responsible for those projects.

On the larger projects, we have an arrangement whereby we collaborate with the customer department. We are a service department, and in the larger programs the client department establishes the program manager for the total project. We enter into an agreement with that department to provide procurement services to that project manager. We generally co-locate our staffs in the same location so that the communications are good and we provide procurement services in accordance with government policies and regulations to that client department in the execution of the project, whether it be an airplane program, a ship program or whatever. So in that case also there is a client program manager. And we have usually a Director of Procurement that is attached to that large group responsible for all the procurement activities that go on within that particular project. And I think you can see in that explanation the spectrum of activity that we are involved in and the practice of appointing specific people to be responsible and accountable in each case.

• 1230

**The Chairman:** Thank you, Mr. Allan.

**Mr. Hawkes:** In the case of your department has that policy been in place a long time—the project manager approach?

**Mr. Allan:** We started this practice, sir, in 1965, and I think we were leaders in the realization that this project management approach was indeed necessary to eliminate cost overruns on major defence contracts. In the sixties, as you can recall, we had large cost overruns and we collaborated with National Defence, mainly, to put in place these project management techniques as a device, like I have just explained—as a device to eliminate the cost overruns, keep the programs on schedule, and to ensure that the project met its performance specifications.

**Mr. Hawkes:** All right.

The second half of this “change policy” statement refers to cost overruns and requests for retroactive approval. I would like Mr. Meyboom to bring back to this Committee on Thursday a statistical analysis for the month of October 1978 and the month of October 1979. I think it might give us some direction on whether this change is working.

I would like to ask the Department of Supply and Services whether or not you have in place at this time a similar policy directive where you will not entertain within departmental approvals cost overruns or retroactive approvals. Do you have such a policy in place inside the Department of Supply and Services?

**Mr. Bailey:** Yes, Mr. Chairman, we have policy statements with regard to both these matters and I suggest we could table these on Thursday.

**Mr. Hawkes:** I have other questions and I did not get ten minutes, but I will pass.

*[Traduction]*

sont accomplis d'après les termes du contrat. Alors, dans notre ministère il y a effectivement une personne qui est responsable de chaque projet.

Pour les projets de plus grande envergure, nous avons en place un arrangement qui permet une collaboration avec le ministère client. Le nôtre est un ministère de service, et pour les programmes de plus grande envergure, c'est le ministère client qui choisit le directeur de programme pour l'ensemble du projet. Nous faisons un accord avec les ministères pour fournir des services d'approvisionnement à ce directeur de projet. En général nous faisons travailler les employés même endroit afin que les communications soient bonnes et nous fournissons au ministère client des services d'approvisionnement en tenant compte des politiques et des règlements du gouvernement dans l'exécution du projet qu'il s'agisse d'avions, navire ou quoi que ce soit. Donc dans de tels cas il y a aussi un directeur de programme du ministère client. Normalement, ce groupe comprend aussi un directeur des approvisionnements responsable de tout ce qui touche l'approvisionnement du projet en question. D'après cette explication, je crois que vous pouvez imaginer toute la gamme de nos activités nous avons comme pratique de projet à donner la responsabilité d'un programme ou des personnes précises

**Le président:** Merci monsieur Allan.

**M. Hawkes:** Est-ce que cette politique a été en place depuis longtemps dans votre ministère—la politique de nommer un directeur de projet?

**M. Allan:** La pratique a commencé en 1965, monsieur, et je crois que nous étions parmi les premiers à nous rendre compte de la nécessité de cette approche de gestion de projet afin d'éliminer les dépassements dans les grands contrats de défense. Si vous vous souvenez bien, nous avions des dépassements énormes au cours des années 60; nous avons collaboré surtout, avec la Défense nationale afin de mettre en place ces techniques de gestion de projet—comme je viens de le dire pour éliminer les dépassements de coûts, pour assurer que les programmes respectaient les échéanciers, et pour garantir que le projet satisfaisait ces normes de rendement fixées.

**M. Hawkes:** D'accord.

La deuxième partie de cette déclaration sur la «politique de changement» parle des dépassements de coûts et des demandes d'approbation rétroactive. Je voudrais que M. Meyboom apporte au comité jeudi une analyse statistique pour les mois d'octobre 1978 et octobre 1979. Je crois que cela pourrait nous permettre de déterminer si ce changement a eu des résultats.

Je voudrais demander si le ministère des Approvisionnements et Services applique une directive de politique semblable à l'heure actuelle, politique interdisant les approbations au niveau des ministères, les dépassements de coûts ou les approbations rétroactives. Existe-t-il une telle politique au sein du ministère des Approvisionnements et Services?

**M. Bailey:** Oui, monsieur le président, nous avons des exposés de politique touchant ces deux questions; je propose que nous les déposions jeudi.

**M. Hawkes:** Il me reste des questions et je n'ai pas eu mes 10 minutes, mais je veux bien céder la parole.



[Text]

**The Chairman:** I am sorry but we are running out of time. Mr. Taylor and Mr. Wakim, I hope you will both be here on Thursday. I will put you right on the top of the list and we will continue the session at that time.

Before we adjourn to the call of the Chair I would like a motion that we print as appendices to our *Proceedings* two documents which we have been furnished with this morning. Not these contracting services, because these are available. But I think it might be useful if we were to print the response of Treasury Board to the Auditor General's Report, which are the Treasury Board's comments on Chapter 9, as well as Circular No. 1979-20 of Treasury Board, dated July 27, 1979.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** I take it we have unanimity, as usual. Thank you, gentlemen. We will continue on Thursday.

[Translation]

**Le président:** Je regrette, mais nous n'avons plus de temps. Monsieur Taylor et monsieur Wakim, j'espère que vous serez présents tous les deux jeudi. Je mettrai vos noms en tête de liste et nous continuerons la séance à ce moment-là.

Avant de lever la séance je voudrais qu'on présente une motion pour imprimer en appendice aux délibérations les deux documents qu'on nous a fournis ce matin. Je ne parle pas des services de contrat parce que ce document est disponible. Mais à mon avis il serait utile d'imprimer la réponse du Conseil du trésor au rapport du vérificateur général, c'est-à-dire les commentaires du conseil du trésor au sujet du chapitre 9, ainsi que la circulaire n° 1979-20 du Conseil du trésor datée du 27 juillet 1979.

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Je crois qu'on a l'unanimité comme d'habitude. Merci, messieurs. Nous reprendrons jeudi.

## APPENDIX "PA-1"



Treasury Board    Conseil du Trésor

Circular No.: 1979-20

Our File No.: 9377-140

Date: July 27, 1979

To: Deputy Heads of Departments  
and Heads of Agencies

Subject: Directives on Cost Control

Circulaire no: 1979-20

CT n<sup>o</sup>: 9377-140

Date: le 27 juillet 1979

Aux: Sous-chefs des ministères et  
chefs d'organismesSujet: Directives concernant le  
contrôle des coûts1.0 Purpose

This Circular Letter is issued to inform deputy heads about the requirement of the Ministers of the Treasury Board for increased control over the expenditure of public funds in the implementation of projects undertaken by departments and agencies of the federal government. These matters require immediate attention.

Policy

The Ministers of the Treasury Board have directed that a project manager shall be appointed for each project which may require contract or project approval by the Treasury Board. The project manager shall be answerable to his deputy head for achieving the planned results within budget. The Treasury Board will not entertain submissions requesting funds for cost over-runs; or requests for retroactive approvals.

2.0 Applicability

These directives, effective immediately, are applicable to all project-type activities, e.g. capital projects, repair and overhaul of major equipment,

1.0 Objet

La présente circulaire a pour but de faire connaître aux sous-chefs les exigences des ministres du Conseil du Trésor relatives à un contrôle accru sur les dépenses des deniers publics dans l'exécution des projets entrepris par les ministères et organismes fédéraux. Cette situation exige des mesures correctives immédiates.

Politique

Les ministres du Conseil du Trésor ont décidé que, pour chaque projet qui peut exiger l'approbation du marché ou du projet par le Conseil du Trésor, un chef de projet sera nommé qui sera responsable auprès de son sous-chef de la réalisation des résultats prévus avec le budget accordé. Le Conseil du Trésor n'admettra pas de présentations pour des fonds additionnels en raison de dépassement des coûts, ni de demandes d'approbation avec effet rétroactif.

2.0 Champ d'application

Ces directives entrent en vigueur immédiatement et s'appliquent à toutes les activités assimilables à des projets (projets d'équipement, réparation et

undertaken by all departments and agencies subject to the approval by Treasury Board for funds. It is also expected that the concepts of responsible management, with accountability, expressed in these directives and the referenced documents will be introduced as a matter of urgency throughout departments and agencies regardless of the need for specific Treasury Board approvals.

### 3.0 Background

The Ministers of the Treasury Board are concerned about the occurrence of cost over-runs in all categories of projects undertaken by the federal government. While certain initiatives have already been taken, both by the central agencies and by individual departments, to improve the management procedures for large capital projects, cost over-runs occur in projects of all sizes; further improvements in cost control and management accountability must therefore be introduced immediately.

### 4.0 Responsibilities for Improved Cost Control

Of utmost importance in the prevention of cost over-runs is the development of accurate, comprehensive estimates of all direct and related costs based on clearly stated requirements and unambiguous specifications. Submissions for project approval must have the proposals supported by reliable estimates, including projected cost increases in relation to the appropriate price indices, such as those provided by the Department of Finance, so that Ministers know, before they give their approval, both the anticipated benefits and the total costs and risks involved.

révision de matériel important) entreprises par les ministères et organismes sous réserve de l'approbation des fonds nécessaires par le Conseil du Trésor. On espère également que les concepts de gestion responsable et d'imputabilité mentionnés dans ces directives et dans les documents cités seront introduits sans aucun retard dans tous les ministères et organismes, que des approbations particulières du Conseil du Trésor soient nécessaires ou non.

### 3.0 Historique

Les ministres du Conseil du Trésor s'inquiètent de la fréquence des dépassements des coûts prévus dans toutes les catégories de projets entrepris par l'administration fédérale. Bien que certaines initiatives aient déjà été prises par les organismes centraux et par divers ministères dans le but d'améliorer les procédures de gestion des grands projets d'équipement, des dépassements des coûts prévus se produisent dans les projets de toute taille; d'autres améliorations des contrôles des coûts et de l'imputabilité des gestionnaires doivent donc être apportées immédiatement.

### 4.0 Responsabilités en matière d'amélioration du contrôle des coûts

Une condition de la plus haute importance pour la prévention des dépassements des coûts prévus est l'élaboration d'estimations initiales complètes de tous les coûts directs et connexes à partir des exigences clairement indiquées et de stipulations non équivoques. Les propositions contenues dans les présentations relatives à l'approbation d'un projet doivent être accompagnées d'estimations fiables tenant compte des augmentations prévues des indices de prix appropriés, comme ceux que fournit le ministère des Finances, de sorte que les ministres connaissent, avant d'accorder leur approbation, les avantages et les coûts totaux prévus, ainsi que les risques courus.



It is essential for effective project management that an adequate financial reporting system be maintained to compare, on a continuing basis, actual costs and commitments with approved estimates.

#### 4.1 Client or Program Department Responsibilities

In seeking project approval, the program department is responsible for:

- (a) complete and adequate project documentation;
- (b) providing reliable estimates of costs that reflect contracting risks, contingency allowances (see para. 5.2), and advice from the contracting authority on the most effective contracting method;
- (c) appropriate interdepartmental consultation and coordination, to minimize delays caused by subsequent review of the proposal in relation to other government policies and programs.

#### 4.2 Contracting Authority Responsibilities

The contracting authority is responsible for:

- (a) all estimates related to the contracting activity;
- (b) a contracting plan that will meet the project's objectives and schedule as well as any related government policies (e.g. make or buy, Canadian content) with an acceptable risk;

Pour que la gestion d'un projet soit efficace, il est essentiel de maintenir un système adéquat de rapports financiers pour être constamment en mesure de comparer les coûts réels et les montants engagés avec les estimations approuvées.

#### 4.1 Responsabilités du ministère client ou chargé d'un programme

Lorsqu'il demande l'approbation d'un programme, le ministère qui en est chargé doit:

- a) fournir une documentation complète et appropriée sur le projet;
- b) fournir une estimation finale des coûts qui tient compte des risques des marchés, des réserves pour éventualités (voir paragraphe 5.2) et des avis de l'autorité contractante quant à la méthode la plus efficace d'attribution des marchés;
- c) assurer la consultation et la coordination entre les ministères afin de réduire au minimum les retards causés par l'examen ultérieur de la proposition à la lumière d'autres politiques et programmes gouvernementaux.

#### 4.2 Responsabilités de l'autorité contractante

L'autorité contractante a la responsabilité:

- a) de toutes les estimations liées à la passation du marché;
- b) de l'établissement d'un plan de marché qui répondra à la fois aux objectifs et au calendrier du projet ainsi qu'aux politiques gouvernementales pertinentes (production ou achat, contenu canadien) tout en comportant un niveau acceptable de risques;

- (c) advising the program department of the associated benefits and risks of alternative procurement strategies;
- (d) identification of suppliers who are not acceptable contractors in light of past performance or current resources.

- c) d'informer le ministère chargé d'un programme sur les avantages et les risques de divers modes d'acquisition;
- d) de déterminer les fournisseurs qui ne peuvent être acceptés comme entrepreneurs en raison de leur performance antérieure ou des ressources du moment.

#### 5.0 Directives

These directives specify the minimum requirements for immediate improvements in project control and management accountability.

#### 5.0 Directives

Ces directives exposent les exigences minimales relatives à l'amélioration immédiate du contrôle des projets et de l'imputabilité des gestionnaires.

#### 5.1 Accountability:

- (a) For all projects which may require contract or project approval submissions to the Treasury Board, a project manager shall be named who will be answerable to his deputy head for the successful completion of the project within budget. The deputy head is responsible for ensuring that a reporting system is established so that he is advised immediately when there is evidence of a potential cost over-run.
- (b) Where it is deemed necessary to seek approval-in-principle for high risk projects requiring phased implementation, the project manager will be answerable for the completion of each phase, in accordance with the specific approvals sought and obtained.

#### 5.1 Imputabilité:

- a) Pour chaque projet qui peut exiger une présentation au Conseil du Trésor relativement à l'approbation d'un marché ou d'un projet, on désignera un chef de projet qui sera responsable de la réalisation du projet avec les fonds prévus au budget auprès de son sous-chef. Celui-ci doit veiller à ce que soit établi un système de rapports qui lui permette d'être informé sans délai de toute indication d'un dépassement possible des coûts prévus.
- b) Lorsqu'il est jugé nécessaire d'obtenir un accord en principe pour des projets à taux élevé de risques qui demandent une mise en oeuvre par étapes, le chef de projet sera responsable de la réalisation de chaque phase, en conformité avec les accords demandés et obtenus.

#### 5.2 Estimates of Cost:

- (a) Estimates of cost in support of project approval submissions shall:

#### 5.2 Estimation des coûts:

- a) Les estimations des coûts accompagnant les présentations concernant l'approbation d'un projet doivent:

- |  |   |
|--|---|
| <p>identify the source of estimates for all major components of the total, e.g. program department, contracting authority, consultant, Department of Finance;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- be valid and specify the base-year dollars in which the estimate is expressed</li><li>- include all direct and related costs;</li><li>- include specific contingency allowances for identifiable risk areas, e.g. inflation (based on appropriate price indices such as those provided by the Department of Finance), shared international programs, research and development programs, and an assessment of the sensitivity of foreign exchange variations on project cost.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- mentionner la source des estimations relatives à toutes les composantes importantes du total (par exemple: ministère chargé du programme, autorité contractante, experts-conseils, ministère des Finances);</li><li>- être valides et préciser en dollars de quelle année de base l'évaluation est faite;</li><li>- comprendre tous les coûts directs et les coûts connexes;</li><li>- comporter des dispositions particulières pour des domaines présentant des risques identifiables comme l'inflation (d'après les indices de prix appropriés tels que fournis par le ministère des Finances), les programmes internationaux à frais partagés, les programmes de recherche et de développement et une évaluation de la sensibilité des coûts du projet aux variations des cours du change.</li></ul> |
| <p>(b) Variances from estimates provided in the program forecast shall be explained.</p> <p>(c) A statement shall be included to the effect that the department will not exceed the estimate provided in support of the project approval submission during the course of the project without the prior approval of the Treasury Board (see sections 5.4 and 5.7).</p>  | <p>b) Les écarts par rapport aux estimations fournies dans les prévisions de programme doivent être expliqués.</p> <p>c) On devra joindre une déclaration stipulant que le ministère ne dépassera pas pendant la durée du projet les estimations fournies à l'appui de la présentation concernant l'approbation de ce projet sans obtenir l'approbation préalable du Conseil du Trésor (voir les sections 5.4 et 5.7).</p>  |



## 5.3 Contract Submissions:

Submissions for contract approval shall include, in addition to existing requirements:

- (a) a statement by project management that the current estimate of total cost to complete does not exceed the approved project budget;
- (b) identification by project management of the source of funds to cover the requirement if the contract price exceeds the estimated cost for the element in the development of the project budget;
- (c) the name of the project manager and certification that he agrees with the submission.

## 5.4 Changes in Scope:

All changes in scope that will increase the total cost of the project, or significantly reduce the project's effectiveness (objectives), must receive prior Treasury Board approval.

## 5.5 Departmental Report:

Departments shall submit to the Secretary of the Treasury Board, by September 15, 1979, a complete list of all approved capital and operational projects, including the repair and overhaul of major equipment, where the current total estimated costs to completion exceed \$500,000. This list shall include the following information:

## 5.3 Présentations relatives à un marché:

Les présentations concernant l'approbation d'un marché doivent satisfaire aux exigences actuelles et comprendre en plus:

- a) une déclaration, faite par les gestionnaires du projet, portant que l'estimation courante du coût total de l'exécution du projet n'excède pas le budget approuvé pour ce projet;
- b) la détermination, faite par les gestionnaires du projet, des sources de financement permettant de répondre aux exigences si le prix du marché dépasse les coûts estimatifs de l'élément concerné dans la mise au point du budget du projet;
- c) le nom du chef de projet et l'attestation de son accord relativement à la présentation.

## 5.4 Changements de portée:

Tout changement de portée qui influera sur les coûts du projet, ou en réduira sensiblement l'efficacité (objectifs) devra d'abord recevoir l'approbation du Conseil du Trésor.

## 5.5 Rapport du ministère:

Les ministères soumettront au Secrétariat du Conseil du Trésor, au plus tard le 15 septembre 1979, avec les estimations courantes des projets de plus de \$500,000 à exécuter, une liste complète des projets d'équipement ou de fonctionnement approuvés, y compris des projets de réparation ou de révision d'équipement important. Cette liste fournira les renseignements suivants:

- |  |  |
|--|--|
| (a) descriptive title and (where applicable) project number from quarterly capital budget, | a) le titre et, s'il y a lieu, le numéro du projet, tirés du budget d'équipement trimestriel,                        |
| (b) approval authority (TB Minute Number, Program Review, department),                     | b) l'autorisation (numéro des délibérations du C.T., l'examen de programme, le ministère),                           |
| (c) current approved budget,   | c) le budget courant approuvé,   |
| (d) current total estimate of cost to complete,  | d) l'estimation courante du coût d'exécution intégrale,  |
| (e) identification of departmental offset to cover cost of any anticipated over-run.       | e) la détermination du montant compensatoire nécessaire au ministère pour couvrir tout dépassement des coûts prévus. |

## 5.6 Departmental Authorities:

The Government Contracts Regulations specify certain levels of authority at which individual Ministers or their representatives can enter into contracts for services, goods, leases or construction. Departments shall not enter into contracts under departmental authority where the contract constitutes the first step of a project that may require subsequent Treasury Board consideration.

## 5.7 Retro-activity:

Contracts that require Treasury Board approval shall be approved by the Treasury Board before they are entered into. Ministers of the Treasury Board will entertain requests for retro-active contract approvals only under exceptional circumstances, e.g. urgent cases involving public safety or security. In such cases, the Treasury Board will require certification that the Minister concerned agreed to

## 5.6 Autorisations accordées aux ministères:

Le Règlement sur les marchés de l'Etat précise à quel niveau d'autorisation divers ministres ou leurs représentants peuvent conclure des marchés relatifs à des services, à des biens, à des locations ou à des constructions. Les ministères ne doivent pas conclure un marché en vertu de l'autorisation qui leur est accordée lorsque celui-ci constitue la première étape d'un projet qui pourra exiger un examen ultérieur par le Conseil du Trésor.

## 5.7 Effet rétroactif:

Les marchés qui exigent l'approbation du Conseil du Trésor devront être approuvés par celui-ci avant leur passation. Les ministres du Conseil du Trésor admettront les demandes d'approbation de marchés avec effet rétroactif dans des conditions exceptionnelles seulement, comme dans les situations d'urgences où la protection ou la sécurité du public seront en jeu. Le Conseil du Trésor exigera alors une attestation

the commencement of work prior to the receipt of Treasury Board approval. Should situations already exist that do not comply with this directive, departments will have until September 15, 1979, to present cases for Treasury Board consideration.

#### 5.8 Project Charters

When more than one department or agency is involved in the implementation of a project, and there is no project charter or letter of agreement defining the responsibility and accountability of the participants, the program or client department shall be totally accountable.

#### 6.0 Penalty for Cost Over-Runs

- (a) When a project exceeds the approved budget, including allowances for contingencies, and the cause of the over-run is considered by the Ministers to be the result of inadequate management, a penalty may be levied against the responsible department in an amount up to twice the total over-run. Whether this penalty will be levied against current or future departmental programs will be at the discretion of the Ministers.
- (b) All projects approved after issue of this Circular Letter, or currently approved projects not identified in section 5.5, are subject to the penalty conditions of (a) above.

indiquant que le ministre intéressé a accepté que les travaux soient entrepris avant la réception de l'approbation du Conseil du Trésor. S'il existe actuellement des situations qui ne sont pas en conformité avec cette directive, les ministères auront jusqu'au 15 septembre 1979 pour soumettre ces cas à l'examen du Conseil du Trésor.

#### 5.8 Enoncés de projets

Lorsque plus d'un ministère ou organisme participent à la réalisation d'un projet et qu'il n'existe pas d'énoncé de projet ni de protocole d'entente définissant la responsabilité et l'imputabilité des participants, le ministère client sera totalement imputable.

#### 6.0 Pénalités pour dépassements des coûts prévus

- a) Lorsque le coût d'un projet dépassera le budget approuvé, y compris les réserves pour éventualités, et que les ministres estimeront que cela est attribuable à une mauvaise gestion, une pénalité pourra être imposée au ministère responsable. Elle sera imputée, à la discrétion des ministres, sur les programmes courants ou sur les programmes futurs des ministères.
- b) Tous les projets qui seront approuvés après la publication de cette circulaire ou ceux qui sont approuvés actuellement mais ne sont pas visés par la section 5.5 sont sujets à la pénalité prévue à l'alinéa a) ci-dessus.



7.0 Reference Documents

- (a) Chapter 140 Administrative Policy Manual;
- (b) Treasury Board Circular Letter 1978-46 - Approval of Capital Projects;
- (c) Treasury Board Program Forecast and Estimates Manual;
- (d) Treasury Board Circular Letter 1977-50 - Grants and Contributions.

8.0 Administrative Policy Manual

This circular will be incorporated into the Administrative Policy Manual in December 1979. In the meanwhile, departments and agencies are requested to make sufficient copies of this circular to meet their immediate requirements.

9.0 Enquiries

For interpretation of this policy, departmental headquarters should contact the Contracting Group, Policy Development and Revision Division, Administrative Policy Branch, Treasury Board.

7.0 Documents de référence:

- a) Manuel de la politique administrative, chapitre 140;
- b) Circulaire du Conseil du Trésor n° 1978-46 - Approbation des projets d'investissement;
- c) Manuel de la prévision des programmes et du Budget des dépenses - Conseil du Trésor;
- d) Circulaire du Conseil du Trésor n° 1977-50 - Subventions et contributions.

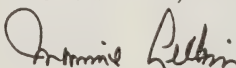
8.0 Manuel de la politique administrative

Cette circulaire sera incorporée dans le Manuel de la politique administrative de décembre 1979. Dans l'intervalle, on demande aux ministères et organismes de faire eux-mêmes une quantité suffisante de copies de cette circulaire pour répondre à leurs besoins immédiats.

9.0 Demandes de renseignements

Pour l'interprétation de la politique, l'administration centrale des ministères doit communiquer avec le Groupe des marchés, Division de l'élaboration et de la révision des politiques, Direction de la politique administrative, Conseil du Trésor.

Le Secrétaire,



Maurice LeClair,  
Secretary.

Distribution: 1A, 1B, 1C, 2, 3A, 3B,  
4, 5, 21A, 21B.

## APPENDIX "PA-2"

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year ended March 31, 1978)

CHAPTER 9 - CONTRACTING PROCEDURES

## Issues Raised by the Auditor General

## TBS Comments

Recommendation - Competitive tendering

9.6 The Treasury Board and all departmental contract approval authorities should ensure that submissions for approval to enter into a contract give some details of the basis on which the contractor was selected. Where the selection was not made competitively, the submission should clearly state the relevant part of Section 8 of the Government Contracts Regulations under which the exception is requested and the particular circumstances justifying the inclusion of the proposal in that category of exception.

Under Circular Letter 1978-54, dated December 6, 1978, Treasury Board has reminded contracting authorities of the information required in submissions for approval of contracts. Special emphasis is given to certain items of fundamental importance such as the requirements for stating the justification for non-competitive selection in accordance with Section 8 of the Government Contracts Regulations. These instructions are now found in Appendix E to Chapter 310 of the Administrative Policy Manual, which supersedes Circular Letter 1978-54.

Recommendation - Pricing and Payment Terms

9.10 Contracts employing fixed-time rate and cost-plus pricing methods should contain appropriate cost control provisions integrated with the payment terms.

We agree with this recommendation. Article 310.6.3 of the Administrative Policy Manual, Establishment of Price, cautions against the use of cost-plus contracting in any but the most exceptional situations. In January, 1979, Treasury Board approved a policy on per diem fees and other time rates which provides guidance on determining appropriate fees and which sets \$35 a day as the maximum rate that can be paid to individuals without Treasury Board approval. This policy appears in article 310.6.4 of the Administrative Policy Manual.

In July, 1979, Treasury Board approved Directives on Cost Control (Circular Letter 1979-20) which emphasize the need for better cost control in all contracting activities.

Appendix E of Chapter 310 also requires departments to include in their submissions information on pricing and payment terms and on cost control mechanisms.

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year ended March 31, 1978)

CHAPTER 9 - CONTRACTING PROCEDURES

Issues Raised by the Auditor General

TBS Comments

Recommendation - Pricing and Payment Terms

9.11 For contracts requiring its approval, the Treasury Board should be made aware of significant terms and conditions.

Significant terms and conditions of proposed contracts are evaluated by Treasury Board contract review officers. In addition, standard terms and conditions have been approved by Treasury Board for construction contracts. DSS, which is responsible for most non-construction procurement has also developed standard terms and conditions for its own contracting. Also, article 5.2 of Chapter 310 of the Administrative Policy Manual provides guidelines on a number of particular contract conditions. Appendix E of Chapter 310, containing instructions to departments on the preparation of contract submissions, points out the importance of including information on pricing and terms of payment.

Recommendation - Approval Authority

9.13 When circumstances require work to begin before entry into a formal contractual arrangement, the instructions to the contractor should be in writing and should include a statement of the work to be performed before formal approval is obtained and an indication of the basis, payment terms and financial limitation. When the required financial limitation is in excess of the department's approval authority, Treasury Board approval should be obtained for the action taken.

We agree with these fundamental principles of contracting. Circular Letter 1979-20, Directives on Cost Control, informs departments that the Treasury Board will only entertain retroactive contract submissions in exceptional circumstances, for example in cases involving public safety or security. In such cases, Treasury Board will need certification that the Minister concerned agreed to the commencement of work prior to the receipt of Treasury Board approval.



RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL  
(1<sup>re</sup> année financière terminée le 31 mars 1978)

CHAPITRE 9 - PROCÉDES DE MARCHÉS

Problèmes soulevés par le Vérificateur général

Commentaires du SCT

Recommandation - Etablissement des prix et modalités de paiement

9.11 En ce qui a trait aux marchés exigeant son approbation, le Conseil du Trésor devrait être mis au courant des modalités importantes.

Les dispositions essentielles des marchés proposés font l'objet d'une évaluation de la part des agents du Conseil du Trésor chargés d'examiner les marchés. En outre, le Conseil du Trésor a approuvé des dispositions normalisées relativement aux marchés de travaux publics. Le M&S, dont relève en majeure partie l'approvisionnement à des fins autres que la construction, a également élaboré des dispositions normalisées pour ses propres marchés. Au surplus, l'article 5.2 du chapitre 310 du Manuel de la politique administrative renferme des lignes directrices sur certaines dispositions contractuelles particulières. L'appendice B du chapitre 310, qui contient des instructions aux ministères sur la manière de préparer les présentations concernant les marchés, souligne la nécessité de joindre à ces dernières des renseignements sur la détermination des prix et sur les modalités de paiement.

Recommandation - Approbation

9.13 Lorsque les circonstances exigent que le travail soit entrepris avant la passation d'un marché officiel, les instructions à l'entrepreneur devraient être écrites et devraient comporter une déclaration expliquant le travail à exécuter, avant que l'on obtienne l'approbation officielle ainsi qu'un barème provisoire de prix, des modalités de paiement et des limites financières. Si les ministères requies dépassent les pouvoirs d'approbation du ministre en cette matière, il faudrait obtenir l'approbation du Conseil du Trésor relativement aux mesures prises.

Nous sommes d'accord avec ces principes fondamentaux sur l'adjudication des marchés. Le circulaire 1979-20, intitulée "Directives sur le régime des marchés", informe les ministères que le Conseil du Trésor n'étudie pas les présentations rétroactives concernant des marchés que dans des cas exceptionnels, par exemple lorsque la protection ou la sécurité publiques sont en jeu. Le Conseil du Trésor exigera alors une attestation certifiant que le ministre intéressé a donné son accord à la mise en route des travaux avant de recevoir l'approbation du Conseil du Trésor.

Problèmes soulevés par le Vérificateur général

Commentaires du SCT

Recommandation - Appel d'offres concurrentiel

9.6 Le Conseil du Trésor et toutes les personnes autorisées à approuver les marchés des ministères devraient faire en sorte que toutes les demandes d'approbation pour la passation des marchés donnent des indications quant à la manière dont l'adjudicataire a été choisi. Si la sélection n'a pas été effectuée sur une base concurrentielle, la demande devrait clairement mentionner la partie pertinente de l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'Etat en vertu de laquelle l'exception est demandée et les circonstances particulières qui justifient l'inclusion de la proposition dans cette catégorie d'exceptions.

Recommandation - Etablissement des prix et modalités de paiement

9.10 Les marchés qui utilisent des méthodes d'établissement des prix à taux fixes par période et à prix cotants majorés devraient intégrer des clauses concernant le contrôle des coûts dans les modalités de paiement.

Dans la circulaire 1978-54, datée du 6 décembre 1978, le Conseil du Trésor rappelait aux autorités contractantes les renseignements à fournir dans les présentations pour obtenir l'approbation des marchés. L'accent y est mis en particulier sur certains points d'importance primordiale, telle l'obligation de justifier le fait de l'adjudication sans appel d'offres, procédure imposée aux termes de l'article 8 du Règlement sur les marchés de l'Etat. Ces instructions figurent maintenant à l'Appendice E du chapitre 310 du Manuel de la politique administrative, qui annule et remplace la circulaire 1978-54.

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. L'article 310 .6.3 du Manuel de la politique administrative, intitulé "Etablissement des prix", contient un avertissement au sujet du recours au procédé d'adjudication à prix cotant majoré, sauf dans les cas extrêmes. En janvier 1979, le Conseil du Trésor a approuvé une politique concernant les honoraires à la journée et autres honoraires à base de temps, qui fournit des indications sur l'établissement des honoraires et qui fixe à \$350 par jour les honoraires des personnes qui ne sont pas des membres du personnel du Conseil du Trésor. Cette politique figure à l'article 310 .6.4 du Manuel de la politique administrative.

En juillet 1979, le Conseil du Trésor a approuvé les directives sur le contrôle des coûts (circulaire 1979-20), soulignant la nécessité de mieux contrôler -- les coûts de toutes les activités d'adjudication de marchés.

Dans l'appendice E du chapitre 310, on fait obligation aux ministères de joindre à leurs présentations des renseignements sur la détermination des prix et les modalités de paiement et sur les mécanismes de contrôle des coûts.



















If undelivered, return COVER ONLY to Canadian Government Printing Office, Supply and Services Canada, 45 Sacre-Coeur Boulevard, Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à l'Imprimerie du gouvernement canadien, Approvisionnement et Services Canada, 45, boulevard Sacre-Coeur, Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES-TÉMOINS

### *From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. R. M. Dubois Deputy Auditor General.

### *From Treasury Board Secretariat:*

Mr. P. Meyboom, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch.

### *From the Department of Supply and Services—Supply Administration:*

Mr. A. R. Bailey, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Service;

Mr. A. W. Allan, Assistant Deputy Minister, Science and Engineering Procurement Service;

Mr. G. A. Berger, Assistant Deputy Minister, Commercial Supply Service.

### *Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

M. R. M. Dubois, sous-vérificateur général.

### *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

D<sup>r</sup> P. Meyboom, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative

### *Du ministère des Approvisionnements et Services—Administration des Approvisionnements:*

M. A. R. Bailey, sous-ministre adjoint, Gestion intégrée;

M. A. W. Allan, sous-ministre adjoint, Approvisionnement scientifique et technique;

M. G. A. Berger, sous-ministre adjoint, Approvisionnement commercial.

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Thursday, November 8, 1979

Le jeudi 8 novembre 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

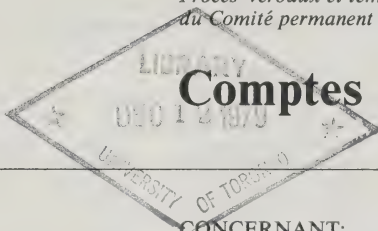
Président: M. Don Johnston

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

# Public Accounts

# Comptes publics



RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Report for the  
fiscal year ended March 31, 1978—Chapter 9—  
Contracting Procedures.

CONCERNANT:

Le Rapport du Vérificateur général du Canada  
pour l'année financière terminée le 31 mars  
1978—Chapitre 9—Procédés de Marchés.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979



STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Don Johnston

*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Berger	de Jong
Bosley	Desmarais
Blaker	Fennell
Cameron	Gamble
Cook	

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston

*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Herbert	Murta
Joyal	Rae
Lamontagne	Taylor ( <i>Bow River</i> )
McKenzie	Thacker

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Wednesday, November 7, 1979:

Mr. Cameron replaced Mr. Clarke (*Vancouver Quadra*);

Mr. McKenzie replaced Mr. Wakim.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 7 novembre 1979:

M. Cameron remplace M. Clarke (*Vancouver Quadra*);

M. McKenzie remplace M. Wakim.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 8, 1979

(4)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:07 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Berger, Bosley, Cameron, Cook, de Jong, Desmarais, Fennell, Gamble, Hawkes, Johnston, Joyal, McKenzie, Murta and Taylor (*Bow River*).

*Other Member present:* Mr. Deniger.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

*Witnesses:* *From the Office of the Auditor General of Canada:* Mr. R. M. Dubois, Deputy Auditor General; Mr. J. H. Shaw, Principal. *From the Treasury Board Secretariat:* Mr. P. Meyboom, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch. *From the Department of Supply and Services—Supply Administration:* Mr. A. R. Bailey, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Service, Mr. A. W. Allan, Assistant Deputy Minister, Science and Engineering Procurement Service, Mr. G. A. Berger, Assistant Deputy Minister, Commercial Supply Service.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

The Committee resumed consideration of Chapter 9—Contracting Procedures.

Messrs. Dubois, Shaw, and Bailey made statements and, with the witnesses, answered questions.

On motion of Mr. Bosley, it was agreed that the following documents be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

Document entitled "Retroactive Submissions Approved by Treasury Board" for October, 1978 and October, 1979, submitted by Treasury Board (*See Appendix "PA-3"*).

Document entitled "FY 1976/77—Selection Method Statistics", submitted by the Department of Supply and Services—Supply Administration (*See Appendix "PA-4"*).

Extract from the Department of Supply and Services Customer Manual, including Articles 319-323 inclusive, submitted by the Department of Supply and Services—Supply Administration (*See Appendix "PA-5"*).

At 12:35 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 NOVEMBRE 1979

(4)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 07 sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Berger, Bosley, Cameron, Cook, de Jong, Desmarais, Fennell, Gamble, Hawkes, Johnston, Joyal, McKenzie, Murta et Taylor (*Bow River*).

*Autre député présent:* M. Deniger.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

*Témoins:* *Du bureau du Vérificateur général du Canada:* M. R. M. Dubois, sous-vérificateur général; M. J. H. Shaw, directeur. *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:* M. P. Meyboom, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative. *Du ministère des Approvisionnements et Services—Administration des Approvisionnements:* M. A. R. Bailey, sous-ministre adjoint, Gestion intégrée; M. A. W. Allan, sous-ministre adjoint, Approvisionnement scientifique et technique; M. G. A. Berger, sous-ministre adjoint, Approvisionnement commercial.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend l'étude du rapport du Vérificateur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Le Comité reprend l'étude du chapitre 9—Procédés de marchés.

MM. Dubois, Shaw et Bailey font des déclarations puis, avec les témoins, répondent aux questions.

Sur motion de M. Bosley, il est convenu que les documents suivants soient joints aux procès-verbaux et témoignages de ce jour:

Document intitulé «Présentations rétroactives approuvées par le Conseil du trésor», octobre 1978 et octobre 1979, soumis par le Conseil du trésor (*Voir Appendice «PA-3»*).

Document intitulé «Année fiscale 1976/1977—Statistiques sur la méthode de sélection», soumis par le ministère des Approvisionnements et Services—Administration des approvisionnements (*Voir Appendice «PA-4»*).

Extrait tiré du Manuel du client du ministère des Approvisionnements et Services, y compris les articles 319-323 inclusivement, soumis par le ministère des Approvisionnements et Services—Administration des approvisionnements (*Voir Appendice «PA-5»*).

A 12 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, November 8, 1979

• 1107

[Text]

**The Chairman:** Gentlemen, in accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee is resuming consideration of the Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978, and, in particular Chapter 9, Contracting Procedures.

The witnesses today—I think they are the same as last day, if I am not mistaken are Mr. Dubois, Mr. Shaw, Dr Meyboom, Mr. Glashan, Mr. Murray, Mr. Bailey, Mr. Allan, Mr. Berger. And we have again Mr. Jones, Mr. Edwards and Mr. Everett. So we have the same team as we had on Tuesday.

Have we a statement today from the Auditor General's Office following up on the questioning of last Friday?

**Mr. R. M. Dubois (Deputy Auditor General, Departments and Agencies Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Yes, Mr. Chairman. With your permission I would like to ask Mr. Jim Shaw who was the principal responsible for the Department of Supply and Services Supply Administration audit. I think he has a prepared statement.

**Mr. J. H. Shaw (Principal, Office of the Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Dubois. Thank you, Mr. Chairman.

The subject for discussion appears in our 1978 report on pages 193-196 in the English version, and on pages 212-216 of the French version. The special study of contracting procedures which we initiated in 1976 included a review and evaluation of procedures followed in the award and administration of contracts within the Department of Supply and Services.

Mr. Chairman, as you and your Committee members are aware, the department is separated as between the supply program and the services program. We restricted our study to supply administration. The Department of Supply and Services was created by the Government Organization Act of 1969 in response to recommendations of the Glassco Commission as a common service agency responsible for, among other things, the acquisition of goods and services for government departments and agencies.

In carrying out this responsibility, the department in 1976-77 placed 281,920 contracts having an aggregate value of \$2.8 billion. In order to achieve our study objective, we conducted a review and evaluation of procedures followed in the award and administration of contracts at each product centre in Ottawa and at all regional supply offices across Canada.

**TÉMOIGNAGES**

*(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 8 novembre 1979

[Translation]

**Le président:** Messieurs, conformément à son mandat permanent, qui figure au Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'examen du rapport du vérificateur général du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1978, et notamment du chapitre 9, intitulé Procédés de marchés.

Nos témoins d'aujourd'hui sont, si je ne m'abuse, les mêmes que ceux de l'autre jour: M. Dubois, M. Shaw, M. Meyboom, Mr. Glashan, M. Murray, M. Bailey, M. Allan, M. Berger. Sont également de nouveau présents, M. Jones, M. Edwards et M. Everett. Nous avons donc la même équipe que nous avions mardi.

Les représentants du Bureau du vérificateur général ont-ils des réponses à apporter à certaines questions posées vendredi dernier?

**M. R. G. Dubois (sous-vérificateur général, Direction des ministères et organismes, bureau du vérificateur général du Canada):** Oui, monsieur le président. Si vous le permettez, je voudrais demander à M. Jim Shaw, principal responsable de la vérification de l'Administration des approvisionnements du ministère des Approvisionnementnements et Services, de prendre la parole. Je pense qu'il a préparé un exposé.

**M. J. H. Shaw (Directeur principal, bureau du vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur Dubois. Merci, monsieur le président.

La question dont nous discutons figure dans le rapport de 1968 aux pages 193 à 196 de la version anglaise et aux pages 212 à 216 de la version française. L'étude spéciale des procédés de marchés que nous avons entreprise en 1976 incluait un examen et une évaluation des procédés suivis pour l'octroi et l'administration des contrats au sein du ministère des Approvisionnementnements et Services.

Monsieur le président, comme vous et les membres du Comité le savez très bien, le ministère scinde ses travaux en deux programmes, le programme des Approvisionnementnements et le programme des Services. Notre étude s'est limitée à l'Administration des approvisionnementnements. Le ministère des Approvisionnementnements et Services a été créé par la Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement, en réponse au rapport de la Commission Glassco, qui recommandait la création d'un organisme commun de service responsable, entre autres choses, de l'acquisition des biens et services pour les ministères et organismes du gouvernement.

Pour s'acquitter de cette responsabilité, en 1976-1977, le ministère a conclu 281,920 contrats d'une valeur totale de \$2.8 milliards. Afin d'atteindre le but de notre étude, nous avons examiné et évalué les procédés suivis pour l'octroi et l'administration des contrats dans chaque Centre de produits à Ottawa et dans tous les bureaux régionaux d'approvisionnement au Canada.



## [Texte]

• 1110

Departmental policies, procedures and practices respecting all phases of the contracting process from the receipt of requisitions to post-contract evaluation were identified by a review of manuals and directives and by enquiry and observation.

As stated in Paragraph 9.11 of our Annual Report, a selection of 780 contract files was reviewed to verify the effective operation of controls over the contracting process. The selection was made from contracts and contract amendments input into the department's contract information system during the 12 months ended September 30, 1976. Contracts entered prior to 1975 and contracts entered into on behalf of foreign governments were eliminated from the selection. We considered the sample representative of the department's contracting activities during the period.

In general, we found that contracting arrangements with Supply Administration are entered into with due regard for economy. Supply Administration has agreed with many of our observations contained in Paragraph 9.110 through to 9.136. We understand that some of our observations are still under review. These are specifically: our recommendation with respect to standing offers contained in Paragraph 9.118 which suggests a need for the development of a policy and guidelines with particular attention to departmental standing offers. Also, in Paragraph 9.120, we recommend an examination of Supply Administration's costing and billing procedures in order to equate rates charged with costs incurred. In Paragraph 9.128, we suggested that the department revise its requisition to require a customer department or agency to specify the planned expenditure by fiscal year for those acquisitions which require funding over two or more years.

Since release of our report, Treasury Board has released Chapter 10 of its Administrative Policy Manual, dated December 1978, which requires contract submissions to have a schedule of cash flow providing a distribution by year of funds expected to be disbursed during the course of the contract. Copies of Chapter 10 of the administrative policy manual were distributed by Dr. Meyboom last Tuesday.

In Paragraph 9.134, we suggested the use of a typed master of the prepared contract as a means of reducing detail, subjecting the master to quality-control checks and to provide more complete information to the approval authority. Again, the Treasury Board administrative manual to which I previously referred was issued in part to ensure that essential information is recorded in submissions seeking contract approval.

Thank you, Mr. Chairman. That concludes my introduction to today's subject matter.

## [Traduction]

Les politiques, les procédés et les usages du ministère en ce qui a trait à toutes les étapes du processus d'octroi de contrats, en partant de la réception des demandes d'approvisionnement à l'évaluation post-contractuelle, ont été identifiés au moyen de l'examen des manuels et des directives ainsi que par des enquêtes et par l'observation.

Comme cela est précisé au paragraphe 9.11 de notre rapport annuel, 780 fichiers de contrats ont été sélectionnés aux fins de l'examen, pour vérifier l'application réelle des mesures de contrôle du processus d'octroi des contrats. La sélection a été faite à partir des entrées de contrats et de modifications de contrats dans le système d'information sur les contrats du ministère, au cours de la période de 12 mois se terminant le 30 septembre 1976. Les contrats conclus avant 1975 et les contrats conclus au nom de gouvernements étrangers ont été éliminés du processus de sélection. Nous avons considéré l'échantillon comme représentatif des activités d'octroi de contrats du ministère au cours de la période visée.

En général, nous avons constaté que les dispositions prises pour l'octroi des contrats par l'Administration des approvisionnements tiennent bien compte de toute possibilité d'économiser. L'Administration des approvisionnements s'est dite d'accord avec bon nombre des observations que nous avons faites dans les paragraphes 9.110 à 9.136. Nous apprenons également que certaines de nos observations sont toujours en cours d'examen. Il s'agit en particulier des recommandations suivantes: notre recommandation, au paragraphe 9.118, au sujet des offres permanentes; nous faisons état du besoin d'élaborer une politique et des lignes directrices qui accorderaient une attention toute particulière aux offres permanentes ministérielles. Au paragraphe 9.120, nous recommandons un examen du procédé d'établissement des coûts et de facturation de l'Administration des approvisionnements afin que les prix exigés correspondent aux frais engagés. Au paragraphe 9.128, nous avons proposé que le ministère modifie sa formule de demandes de façon à obtenir d'un ministère ou d'un organisme client qu'il précise les dépenses prévues par année financière pour les acquisitions nécessitant un financement qui s'étalerait sur deux ans ou plus.

Depuis la parution de notre rapport, le Conseil du Trésor a publié le chapitre 10 de son manuel de politique administrative, qui date de décembre 1978, et qui exige que les demandes de contrats contiennent un calendrier des mouvements de trésorerie qui fournirait une répartition annuelle des fonds dont le versement est prévu pendant la durée du contrat. M. Meyboom a distribué mardi dernier des exemplaires du chapitre 10 du manuel de la politique administrative.

Au paragraphe 9.134, nous avons proposé l'utilisation d'une copie maîtresse dactylographiée des contrats préparés, afin de réduire les délégations de pouvoir, d'assujettir la copie maîtresse à un contrôle de la qualité et de fournir des renseignements plus complets aux personnes qui doivent autoriser les contrats. Là encore, le manuel administratif du Conseil du Trésor, dont j'ai déjà parlé, a été émis pour assurer, en partie, que les renseignements essentiels soient enregistrés dans des demandes d'obtention d'approbation du contrat.

Merci, monsieur le président. Voilà qui met fin à mon introduction à la question que nous examinons aujourd'hui.



[Text]

**The Chairman:** Thank you. Have we a further statement from you, Dr. Meyboom?

**Mr. P. Meyboom (Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Have we a statement from the Department of Supply and Service this morning?

**Mr. A. R. Bailey (Assistant Deputy Minister, Corporate Management Service, Department of Supply and Services):** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bailey.

**Mr. Bailey:** Mr. Chairman, I would like to refer to the discussion we had on Tuesday in respect to the single-source selection of contracts in Supply Administration. In this respect, I refer you to the concern raised in the Auditor General's report in Paragraphs 9.5 and 9.4. On the basis of that single sheet which we have tabled, I would like to go through the \$1.8 billion and the 89,000 and some contracts to which this single-source reference in the Auditor General's Report was made. From that I would like to go through each of the items (a) to (g) listed on that statistical table and from there, perhaps, re-assure the honourable members that in the magnitude of the figures and the numbers of contracts there are certain explanations that are useful for them to relate to in viewing the nature of the single-source activity within the supply administration.

As to you will note from the figure at the top of that table, we point out that we placed 281,920 contracts for an aggregate value of \$2,872 billion in that year and that some 31.8 per cent of those were in what we call a single-source category. It is this single-source category that I would like to go through just to give more insight and more information on that type of categorization. For example, if we take category (a) which has been identified as "no substitute (customer-supported requirements)", just what are these contracts, what are these situations?

Contracts for goods or services where our customer department has identified and fully supported a sole-source procurement could be for several reasons. In particular it could be a situation of follow-on spares where you might have a fleet or a set of equipment where, obviously, to maintain and keep it in being you are required to replace the spares with what you have on the original equipment, hence when requirements come along for spares replacement you are duty bound, of course, to recognize a no-substitute position.

Similarly, you do have compatibility of equipment requirements where it is quite frequent for a program department to have a fleet of equipment or a type of equipment. They are adding to that equipment. It is not in their interest and it is not economically attractive to change the equipment, if it is a matter of adding a few items of equipment to a fleet. So, in effect, to maintain a minimum amount of maintenance for that equipment, the compatibility of equipment requirement is called up to single sourcing.

In addition, we sometimes have a requirement for a unique capability of equipment where the exact requirement cannot

[Translation]

**Le président:** Merci. Monsieur Meyboom, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. P. Meyboom (sous-secrétaire, Direction de la politique administrative, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Non, monsieur le président.

**Le président:** Le ministère des Approvisionnements et Services veut-il présenter une déclaration ce matin?

**M. A. R. Bailey (sous-ministre adjoint, service de la gestion intégrée, ministère des Approvisionnements et Services):** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Bailey.

**M. Bailey:** Monsieur le président, j'aimerais en revenir à notre discussion de mardi au sujet de la sélection des contrats auprès d'une seule source, au sein de l'Administration des approvisionnements. A cet égard, je vous renvoie aux préoccupations soulevées dans le rapport du vérificateur général, aux paragraphes 9.5 et 9.4. En examinant cette feuille unique qui a été déposée, j'aimerais repasser ces sommes de 1.8 milliard et ces quelque 89,000 contrats qui sont l'objet de cette référence à un fournisseur unique dans le rapport du vérificateur général. A partir de là, je voudrais examiner chacun des postes allant de A) à G) et énumérés dans ce tableau; et, à partir de là, peut-être, nous pourrions rassurer les honorables députés en découvrant dans ce gros chiffre et dans ce nombre de contrats des explications sur la nature de cette activité relative à un fournisseur unique.

D'après le chiffre que vous voyez au haut du tableau, il y a eu 281,920 contrats d'attribuer pour une valeur totale de 2.872 milliards de dollars pour cette année-là et quelque 31.8 p. 100 environ de ces contrats entraient donc ce que nous appelons une catégorie «fournisseur unique». J'aimerais donc examiner cette catégorie pour préciser davantage ce genre de regroupement. Par exemple, si nous prenons la catégorie A où il est indiqué: «aucun substitut avec justification du client à l'appui», de quels contrats s'agit-il donc?

Notre ministre client pourrait invoquer plusieurs raisons pour justifier des contrats pour biens ou services provenant entièrement d'un fournisseur unique. Nous pourrions avoir, par exemple, des pièces de rechange qui feraient suite à un contrat en rapport avec un groupe d'unités ou un ensemble d'équipement, s'il est évident que, pour l'entretien et la durée du matériel, on a besoin d'avoir des pièces de remplacement d'origine. Il faut naturellement, dans ce cas, reconnaître qu'il n'y a pas possibilité de substitution.

De même, fréquemment dans le cas d'un ensemble d'unités répondant à un programme ministériel, il faut tenir compte des exigences au point de vue compatibilité lorsqu'on fait de nouveaux achats de ce genre de matériel. Il n'est jamais rentable de changer le matériel lorsqu'on veut ajouter quelques unités à un groupe. Dans ces cas, naturellement, il faut faire appel à un fournisseur unique.

En outre, il se peut que le matériel ait des caractéristiques uniques introuvables ailleurs et par conséquent essentielles.

*[Texte]*

be obtained from any other equipment and hence the uniqueness of the equipment is called up as a requirement. In effect, we accept these situations once we examine and investigate them and in those situations we accept the customer's statement after review that it is a no-substitute situation and accordingly we award or place contracts on this no-substitute basis.

Finally, I think in this category of no-substitute equipment you have unique knowledge in certain service areas where, if you had a particular consultant that might have been called into a service area on a competitive basis originally, there may be a requirement for additional work and, having invested the original contract with the original service activity, it would not be prudent or wise to, in effect, replace for an additional amount of work to a particular type of situation. And in those situations, all of them, the customers are required to document and support why they must have a "no substitute" position on that requirement. In these situations, after we investigate the customer's statement and requirements, we follow through, if we feel it is reasonable, and negotiate and award the contract in respect of that particular "no substitute", position.

Now, in the course of the period under review and in reference to the reference made by the Auditor General's staff, we had some 13,767 contracts in that fiscal year of that type and the value of these was \$242,837,000. They represented 13.5 per cent of the value of the \$1.8 billion, and that area of 'no substitute' is something that we are always concerned about. We are always concerned to challenge the reasons for and the purpose of a 'no substitute' requirement, but it is our experience, of course, that these do exist, that they are real, and that when they do occur there is no requirement but to follow through with the logic of applying a 'no substitute' position.

Now, with respect to a category B, I think on Tuesday I made reference to the fact that we place a significant volume of contracts where the regulatory mechanism in the industry or in the country establish the pricing arrangements. The items that relate to this type of activity are, of course, utility contracts—things like telephone service—and some basic commodities—for example, milk. Milk boards, marketing boards, utilities, regulatory agencies, all the activities in these areas, have established price positions based on the regulatory posture of the sector and, of course, in this type of situation we categorize significant volume—I think we had, in the 1976-77 period, 1,612 contracts in this area amounting to \$102 million.

That now takes me to the third category on that sheet, the co-operative logistics area. This is a small number of contracts but it is significant, amounting to some \$37 million. Here we normally deal with the foreign governments—the British, the American, the French, sometimes the German—on COLOG. In effect, what we have is co-operative arrangements where we buy really into the pipeline of their logistics system. To the extent that we get equal or sometimes preferential prices to what the country itself obtains from that system, we feel that the guarantee of the pricing capability of the nation in question is a reasonable guarantee that the items are well priced

*[Traduction]*

Dans ces cas, nous nous renseignons et nous enquêtons sur la situation en cause, et nous acceptons la déclaration du client comme quoi il s'agit d'une situation sans possibilité de substitution et nous accordons les contrats en conséquence.

Enfin, dans le cas de cette catégorie, il se peut aussi que certains services exigent des connaissances uniques. Par exemple, si un conseiller a été appelé à l'origine, sur une base concurrentielle, à rendre ses services dans un domaine quelconque, il se peut qu'en cas de travail supplémentaire, compte tenu des services qui avaient été prévus dans le cadre du contrat d'origine, il ne serait ni prudent ni sage d'engager un substitut. Dans tous ces cas, les clients doivent justifier, documents à l'appui, qu'il n'y a «aucun substitut». Dans ce cas, après avoir fait enquête sur la déclaration et les besoins du client, nous donnons suite au projet; et lorsque nous pensons que la situation le justifie, nous négocions et attribuons le contrat.

Pour la période en cause et compte tenu de ce qu'ont dit les collaborateurs du Vérificateur général, nous avons eu pour l'année financière en cours, 13,767 contrats de ce genre, soit une valeur de \$242,837,000 ou 13.5 p. 100 de ces 1.8 milliard de dollars. Notre vigilance s'exerce constamment à «aucun substitut». Nous cherchons toujours à faire préciser les raisons et le but de cette exigence mais bien sûr, d'après notre expérience, ces raisons existent; elles sont réelles et, le cas échéant, nous ne pouvons pas faire autrement que de recourir à cette catégorie.

Quant à la catégorie B, je crois avoir indiqué mardi que nous avions passé énormément de contrats dont les prix étaient réglementés à l'échelon du secteur industriel en cause ou à celui du pays. Les postes qui se rapportent à ce genre d'activités sont naturellement: les contrats de service public, tels que les services téléphoniques et ce qui se rapporte à des produits de base comme le lait. Dans les domaines comme ceux des offices de commercialisation, des offices du lait, des services publics ou des organismes de réglementation, les prix sont réglementés par secteur. Naturellement, dans cette catégorie nous avons adjudgé de nombreux contrats; ainsi, je crois qu'en 1976-1977, nous avons passé 1,612 contrats pour un montant de 102 millions de dollars.

J'en arrive donc maintenant à la troisième catégorie indiquée sur cette feuille, soit celle de la logistique coopérative. Le nombre de contrats qui entrent dans cette catégorie est peu élevé mais le montant impliqué est fort important puisqu'elle s'élève à 37 millions de dollars. Il s'agit ici de contrats qui sont passés avec des gouvernements étrangers: anglais, américain, français et quelquefois allemands. En fait, il s'agit d'accords de coopération par lesquels nous avons recours pour nos achats à leur logistique. Dans la mesure où nous obtenons des tarifs identiques voire meilleurs par rapport à ceux que ces pays obtiennent eux-mêmes, nous considérons que la formule est



## [Text]

and, in effect, do constitute an intelligent approach to the requirement. In most situations what we secure from these co-operative logistic arrangements is a preferential price generally in terms of the small quantities that we normally relate to. In terms of the American logistics system, or the French, German or British systems, quite naturally there are always larger volumes involved in terms of their activity and to the extent that we are able to secure their best pricing, we find that advantageous as an approach to the negotiation and placing of the contracts.

• 1125

Now, Category D on that list, research and development: we had some 2,500 contracts in that fiscal year period, amounting to some \$89 million. I think the honourable members can appreciate that that although we have many R and D contracts which are competitive, we also have research and development situations where in effect you are going to a unique or a single-source position. In some situations we have preceded this placing of contracts with requests for proposal which go out competitively, but when the responses come in, the scientific and other technical people who sit down too review the proposals finally conclude that on the basis of the technical requirements they feel Supplier *x* is best suited to be given the chance to handle the research and development. In those situations there is a competitive element in the original solicitation to the industry, but because it is research and development, because many of these involve joint funding, sometimes with money being put in by the supplier himself, you do have, I think, a very valid reason for recognizing the single-source award in this area.

Moving on to Category E, overhaul, we placed some 2,400 contracts in this category in that fiscal year period, amounting to \$204 million. As I indicated on Tuesday, you frequently precede some of these arrangements with formal competitive competition to select the overhaul contractor for a given period—the understanding being if you have to establish the jigs, tooling, and other fixtures associated with handling a given range of equipment for repair and overhaul, it does require a longer period of time to make the economics of the repair and overhaul attractive to the supplier and attractive to the government, in the least-cost approach to it.

So we have found many situations you engage in a competitive solicitation to do an original selection, but having established the fact that you are going to place a certain type of equipment with a given supplier, you naturally, as long as the performance to the original contract is satisfactory, stay with that contractor for a certain period of time. And in that context, of course, we have, I think, recognized the need continuously to challenge any set arrangement, periodically, to make sure we maximize the opportunity and optimize the ability to obtain good repair and overhaul work and at the same time, being conscious of the total economics of the buy over a period of time, apply single-source deliberation during parts of that period.

Finally, on Category F, we do have what we call departmental individual standing offers, where we go out competitively to

## [Translation]

judicieuse puisqu'elle nous garantit des prix raisonnables pour les contrats de cette catégorie. Dans la plupart des cas, ces accords de coopération, nous permettent de bénéficier d'un prix préférentiel sur des quantités ordinairement faibles. Naturellement, les systèmes américain, français, allemand ou anglais font aussi intervenir des volumes plus importants; mais, du moment que nous obtenons les prix les plus avantageux qu'ils puissent nous offrir, nous pensons que c'est là pour nous une façon judicieuse de négocier et de passer des contrats.

Je passe à la catégorie D, recherche et développement. Nous avons eu au cours de cette période 2,500 contrats d'une valeur totale de 89 millions de dollars environ. Les honorables députés savent sans doute que si pour certains contrats de recherche et de développement il y a concurrence, pour d'autres en revanche il n'y a qu'un seul fournisseur. Dans certaines circonstances, avant d'accorder les contrats, nous sollicitons un certain nombre d'entrepreneurs. Après avoir examiné ce qu'ils proposent, les spécialistes et les techniciens chargés de se prononcer indiquent que du point de vue technique tel fournisseur est mieux placé pour mener la recherche et le développement. Dans ce genre de situation, la concurrence joue en ce sens que des avis sont envoyés au départ à plusieurs fournisseurs, mais vu la nature même de la recherche et du développement, qui implique dans bien des cas le financement de projets en commun, qui implique souvent aussi l'apport de fonds par le fournisseur lui-même, nous croyons parfaitement justifié de nous adresser à un fournisseur unique.

Dans la catégorie E, réparation et révision d'équipement, nous avons accordé 2,400 contrats pour un montant de 204 millions de dollars au cours de l'année financière. Comme je l'ai dit mardi, ces arrangements ont été bien souvent précédés d'un concours officiel destiné à choisir l'entrepreneur qui serait ensuite chargé de la révision de l'équipement pendant toute une période, cela pour lui permettre de s'outiller convenablement et de rentabiliser son outillage car il faut faire en sorte que ce soit rentable pour lui et pour le gouvernement. Il faut que les deux puissent y trouver leur compte.

Dans bien des cas, avant de procéder à notre choix définitif, nous nous sommes donc adressés à plusieurs concurrents, mais une fois que nous nous adressons à un fournisseur pour l'achat de certaines pièces, s'il assure un service satisfaisant et qu'il respecte le contrat nous le gardons pendant un certain temps. Nous avons évidemment jugé nécessaire de remettre en cause régulièrement ce genre d'arrangement afin de nous assurer que la réparation et l'entretien du matériel soient bien faits. En même temps, nous voulons tenir compte du facteur de rentabilité. C'est ainsi que pendant certaines périodes définies nous faisons appel à un fournisseur unique.

Enfin, dans la catégorie F, nous avons ce que nous appelons les offres permanentes ministérielles. Au départ, nous nous

*[Texte]*

establish the original offer arrangement, but once placed, we have individual call-ups which we categorize as single source because we categorize them according to the individual transaction on the call-up. However, in these situations, the original establishment of the supplier was very competitively priced. I think collectively that is a standard and good practice you will find in the American and certainly in some of the European countries. They follow it as a sensible approach to doing business.

• 1130

With respect to category (g) of course, which is the largest element of value out of that \$1.8 billion where we had 61,000 contracts amounting to \$1.1 billion, roughly, we have detailed on the bottom of that sheet just what these are. You will notice, and I am sure many of you are familiar with the first two items on that sheet, the \$697 million contract for the LRPA Aurora aircraft and \$125 million contract for the Leopard tank. Now, on both those situations you remember there was a very vigorous competition. For example, in the case of the Leopard tank it was a technical competition where in fact DND and their technical team did an evaluation I think of three or four possible equipments. That technical evaluation, of course, was highly competitive, but having gone through their technical competition and decided that they wanted the Leopard tank for the purpose of their military operations, I think you can appreciate that even though we went to a single source negotiation position with Krauss-Maffei on that contract, it was preceded by what was a very vigorous competitive type exercise, even though it was a technical competition and not a price competition. Similarly with the Aurora contract, of course, there was a competitive element to that before we went into a single source negotiation. It was a major concern to either refurbish the Argus and avoid the acquisition completely, or to consider certain Boeing equipment that was possible. This was done and preceded the actual entry into the single source. The point I am trying to emphasize here is that there was significant competitive activity of either a technical or other nature preceding the decision to move into a single source negotiation position. Having, of course, made a decision to go to a single source position, I think from an economic viewpoint the key issue here remains: how well can you price a requirement in a single source situation? Well, in my experience, you can go into a single source negotiation and you can price very well and you can guarantee yourself of a good price.

In both cases referred to I think this is actually what happened, and certainly I would like to reassure the members that single source negotiation does not necessarily mean a bad buy.

With respect to the other three items on that list, the \$28 million contract to the Corps of Commissioners, we have an understanding that a basic annual contract with the corps will be negotiated each year for the requirement. That is a situation where only with the utilization of the corps are we able to service the needs that develop. I think the negotiations we go through on the corps contract are very rigorous and very good,

*[Traduction]*

adressons à plusieurs entrepreneurs, mais une fois que le contrat est accordé, nous plaçons les diverses commandes chez un fournisseur unique. Nous jugeons qu'il s'agit là de transactions particulières. Dans ces cas, cependant, le choix du fournisseur se fait d'une façon très concurrentielle. Je pense que c'est la façon de procéder normale en n'Amérique et dans certains pays européens où l'on juge que c'est la meilleure formule.

En ce qui concerne la catégorie G, l'élément le plus important sur ces 1.8 milliard de dollars, ce sont les 61,000 contrats d'une valeur globale de 1.1 milliard de dollars; nous indiquons en dessous de quoi il s'agit au juste. Plusieurs d'entre vous aurez sans doute reconnu les deux premiers postes qui se trouvent là, à savoir les 697 millions de dollars pour l'Aurora, avion patrouilleur à long rayon d'action et les 125 millions de dollars pour les chars Leopard. Dans les deux cas, vous devez savoir que la concurrence a été très serrée. Dans le cas du char Leopard, par exemple, le personnel technique du ministère de la Défense nationale a examiné trois ou quatre possibilités. Cette évaluation technique s'est évidemment déroulée dans des conditions de concurrence très forte. Cependant, une fois l'étude terminée, une fois prise la décision d'acquiescer le char Leopard pour les opérations militaires, vous comprendrez que nous avons négocié avec une seule société, Krauss-Maffei, pour l'adjudication du contrat. Auparavant, la concurrence a joué même s'il s'agissait d'une concurrence à caractère technique et qui ne portait pas sur les prix de revient. La même chose s'est produite pour l'octroi du contrat des avions Aurora. La concurrence a joué avant que nous décidions de nous adresser à un seul fournisseur. On avait sérieusement songé à moderniser l'Argus au lieu d'acheter de nouveaux appareils ou encore à acheter du matériel chez Boeing. Ces diverses possibilités ont été prises en considération avant que le fournisseur unique soit choisi. J'insiste sur le fait que la concurrence a joué, entre autres, sur le plan technique avant que la décision ne soit prise de négocier avec un seul fournisseur. Une fois la décision prise d'avoir recours à un seul fournisseur, des questions se posent évidemment du point de vue économique: comment être sûr du prix d'une pièce d'équipement lorsqu'il y a un unique fournisseur? D'après mon expérience personnelle, je puis vous dire qu'il est grand même possible de négocier dans ces circonstances et d'obtenir un excellent prix.

C'est ce qui s'est passé dans les deux cas mentionnés ici. Je vous assure que le fait de négocier avec un seul fournisseur n'est pas nécessairement une mauvaise affaire.

En ce qui concerne les trois autres postes indiqués, et pour commencer les 28 millions de dollars consacrés au Corps des commissaires, il a été convenu que le contrat initial avec le Corps soit renégocié chaque année. Dans ce cas, il n'y a que le Corps de commissaires qui peut nous offrir le service dont nous avons besoin. Les négociations que nous menons avec le Corps de commissaires sont serrées chaque fois. Elles



## [Text]

sometimes involving a progress discussion with several members of the corps board itself, and in all cases the nature of the single source selection I do not think detracts from the ability to price that requirement well.

The ammunition and explosives item, \$61 million—here, of course, you are generally negotiating with the British, French, German or American governments for very specific items. Generally we go offshore because they are very small requirements in terms of the Canadian need, and the Canadian arsenal system does not support some of the specialty items that they require, in which case we generally take advantage of preferential prices from the foreign governments involved.

## • 1135

As for the \$24 million contract for swine flu, I think you are all familiar with the fact that three years ago when the requirement developed, we had to go out and, in effect, the problem was to negotiate with our world supply position to get what we could. Luckily we were able to get a supply by negotiating with two separate suppliers on a single-source basis. In effect then the illustration of the major contracts and the single-source negotiation involved, totalled \$935 million for the year in question. I think the point I am trying to establish here is that even though these were single-source contracts and categorized in our statistics in this way, I think the pricing on that requirement was very tight and a reasonable result.

The next item on the list, the 55,000 contracts for a value of approximately \$60 million, a low dollar value, these contracts were, as you will appreciate, within the \$15,000 Treasury Board regulation limit. In these instances we do have and did have requirements for applying what would be a noncompetitive situation; we categorize it as such; they do happen; they are there. We continuously try to always encourage competition, but, you know, frequently you will go out where you think you are going to receive two or more replies to your response and you do not; all you get is one, and particularly in the last several years when some of the commodity markets become acute, you do not always get the response you want. Frequently you can find that your response is a single response and not two or more, in which case you are stuck with what we have to regard as a single-source situation.

Finally, we broke down that \$1.8 billion figure by identifying some 6,436 contracts valued at roughly \$84.5 million which, as a residual item out of a total of \$1.8 billion, are very difficult to break out unless we go through a detailed exercise, go through the whole population of contracts and categorize them more precisely. We could do this but it would take time and a fair amount of money to do it. But, we do know that the contracts in that category that we have isolated there, relate to such things as aerial survey, spraying and export contracts. We had quite a few export contracts where we go to a single Canadian supplier to bring up our opportunity to compete internationally with other countries. When that happens, of course part of the exercise is, in effect, to allow our Canadian entry in an international competition the best possible chance

## [Translation]

impliquent la participation de plusieurs membres de son conseil d'administration. Le fait qu'il y ait un seul fournisseur dans ce cas ne nuit en rien à notre capacité d'obtenir un excellent prix pour le service.

Pour ce qui est des 61 millions de dollars relatifs aux munitions et aux explosifs, ils impliquent évidemment des négociations avec les Britanniques, les Français, les Allemands et les Américains en vue de l'achat d'articles bien précis. De façon générale, nous devons nous adresser à l'étranger, nos besoins au Canada étant relativement peu importants et nos arsenaux ne pouvant produire les articles spéciaux dont nous avons besoin. Dans ce cas, les gouvernements étrangers nous offrent des tarifs préférentiels.

En ce qui concerne les 24 millions de dollars pour la grippe porcine, vous savez tous qu'il y a trois ans, lorsque le besoin s'est fait sentir, nous avons dû nous adresser ailleurs. La difficulté consistait à nous servir de notre position dans le monde pour obtenir des approvisionnements. Heureusement, nous avons pu négocier des contrats de type «fournisseur unique» avec deux fournisseurs distincts. Pour ce qui est des principaux contrats négociés avec un unique fournisseur, le total a donc été de 935 millions de dollars au cours de l'année en question. Je répète cependant que, même s'il s'est agi de marchés adjugés à un fournisseur unique et que ces marchés ont été classés comme tels dans nos reprises, le prix des services fournis a été établi de façon très méticuleuse, et le résultat en a été satisfaisant.

Viennent ensuite dans la liste les 55,000 contrats d'une valeur approximative de 60 millions de dollars, les contrats de faible valeur. Ces contrats se trouvaient en deça de la limite de \$15,000 fixée par le Conseil du Trésor. Dans ce cas, notre situation était telle que nous avons dû procéder d'une façon non concurrentielle. Nous admettons que la situation existe. Nous essayons constamment d'encourager la concurrence mais, comme vous devez le savoir, il arrive souvent qu'on s'adresse à plusieurs fournisseurs et qu'il n'y en ait qu'un qui réponde. La situation était particulièrement difficile au cours des dernières années, au moment où certains marchés se sont rétrécis. La réaction n'a pas toujours été conforme à nos attentes. Très souvent nous n'avons reçu qu'une seule soumission et non deux ou davantage, ce qui a fait que nous nous sommes retrouvés avec un seul fournisseur.

Enfin, le dernier élément rendant compte de 1.8 milliard de dollars, concerne les 6,436 contrats résiduels d'une valeur d'environ 84.5 millions de dollars. Ils sont très difficiles à classer d'une façon plus précise. Il faudrait les revoir un à un. Nous pourrions évidemment le faire, mais il nous faudrait beaucoup de temps et d'argent. Nous sommes cependant en mesure de dire que ces marchés concernent les aperçus aériens, la vaporisation et comprennent également des contrats d'exportation. Nous avons eu plusieurs contrats d'exportation par lesquels nous avons permis à des entreprises canadiennes en situation de fournisseur unique de percer sur le marché international. Nous avons évidemment voulu accorder aux fournisseurs canadiens les meilleures chances possibles de décrocher des contrats à l'échelle internationale. Voilà donc ce qui se

## [Texte]

to, in effect, win what is an export job. This, I think, attempts to give you a reasonable explanation of the content of that \$1.8 billion figure which was referred to by the Auditor General.

• 1140

In a general way we always try to avoid the lack of competition, but certainly we do not think it is possible in all cases to avoid it, and of course in this particular instance, what we have tried to do is give a rough outline of where the single source placing of contracts relates.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bailey. If I may, just to update the Committee, we have received a document prepared by Dr. Meyboom on retroactive submission. I believe that was in response to a question from you, Mr. Hawkes and I note it deals with retroactive approval. It is a statistical analysis for the month of October 1978 and the month of October 1979 of cost overruns and retroactive approval. This covers the retroactive approval part only. Is that correct?

**Mr. Meyboom:** Yes, Mr. Chairman. That is correct. I must admit that I missed the second part of the question with respect to retroactive approval.

**Mr. Hawkes:** That was my intention. I wondered if I should have.

**The Chairman:** Perhaps you might note that.

**Mr. Meyboom:** Yes, sir.

**The Chairman:** You could send that to us.

With regard to the information that you furnished us with this morning, it seems to respond to the question put by Mr. de Jong last time with regard to a breakdown of the \$1.8 billion. The only part not answered here—perhaps it is—is the question of oral contracts which you raised and requested some information on, an analysis of oral contracts.

**Mr. Bailey:** We do not have . . .

**The Chairman:** You spoke to that issue.

**Mr. Hawkes:** How can we have a retroactive submission and not an oral contract?

**The Chairman:** Just one moment, if I may, because I like to identify speakers. It is very difficult for the transcript when people speak without being identified, because this is all done by recording as opposed to stenography.

**Mr. Hawkes:** do you have a comment on that?

**Mr. Hawkes:** Just in the context of what was being talked about before. I thought that a retroactive submission came into being because there was an oral contract which preceded it.

**The Chairman:** Mr. Berger, will you speak to that?

**Mr. G. A. Berger (Assistant Deputy Minister, Commercial Supply Service, Department of Supply and Services):** I know, for example, there were two—and these may be the ones here—retroactive approvals by the Treasury Board for contracts that had been entered into in Europe for the supply of POL products for the Canadian Forces in Europe. They had to be entered into retroactively, because in effect the Treasury Board was not meeting at the time because of the election and

## [Traduction]

veut une explication satisfaisante des 1.8 milliard de dollars mentionnés par le vérificateur général.

De façon générale, nous essayons d'éviter l'absence de concurrence, mais ce n'est pas toujours possible et, bien sûr, dans ce cas-ci nous avons essayé de vous donner un aperçu général du contenu des contrats adjugés à un unique fournisseur.

**Le président:** Merci, monsieur Bailey. J'informe les membres du comité, qu'en réponse à l'une de vos questions, monsieur Hawkes, M. Meyboom nous a transmis un document traitant des autorisations rétroactives. C'est une analyse statistique des dépassements de coûts et des autorisations rétroactives pour les mois d'octobre 1978 et 1979. Nous avons uniquement la partie portant sur les autorisations rétroactives, n'est-ce pas?

**M. Meyboom:** En effet, monsieur le président. C'est exact. Je dois dire que je n'ai pas saisi la deuxième partie de la question sur l'autorisation rétroactive.

**M. Hawkes:** C'était là mon intention. Je me demande si j'aurais dû.

**Le président:** Vous pourriez peut-être en prendre note.

**M. Meyboom:** Oui.

**Le président:** Vous pourrez nous le faire parvenir.

Les renseignements que vous nous avez fournis ce matin semblent répondre à la question portant sur le décompte de ces 1.8 milliard de dollars que M. de Jong a posée lors de la dernière séance. La seule partie à laquelle vous n'avez pas répondu, mais peut-être que je me trompe, concerne les ententes verbales pour lesquelles on a demandé une analyse.

**M. Bailey:** Nous n'avons pas . . .

**Le président:** Vous en avez parlé.

**M. Hawkes:** Comment peut-on avoir une soumission rétroactive sans entente verbale?

**Le président:** Un instant, je vous en prie, je dois identifier les gens qui prennent la parole. Si vous ne vous nommez pas, cela cause des problèmes pour la transcription, car tout est enregistré sur bande magnétique et non en sténo.

Monsieur Hawkes, avez-vous quelque chose à dire?

**M. Hawkes:** Toujours dans le même contexte, je pensais qu'une soumission rétroactive était toujours précédée d'une entente verbale.

**Le président:** Monsieur Berger, pouvez-vous répondre à cela?

**M. G. A. Berger (sous-ministre adjoint, approvisionnement commerciaux, ministère des Approvisionnements et Services):** Je sais, par exemple, que le Conseil du Trésor a rétroactivement donné deux autorisations,—ce sont peut-être ces deux—pour l'approvisionnement en pétrole et en hydrocarbures, des Forces canadiennes en Europe. Ces contrats devaient être rétroactifs puisque le Conseil du Trésor ne se réunissait pas à cause des élections et qu'il était en voie de réorganisation. Afin

[Text]

the setting up of the new Treasury Board. We had to be able to get the best price and be able to have the POL products for the troops to enter into contracts before, in effect, we had received approval from the Treasury Board. Those were written contracts, they were not oral, and that would be in this kind of thing of retroactive approval.

**The Chairman:** Just before we clear up this point, are there any other comments about the oral contracts? Does anyone require any further information than what has been furnished to us by Mr. Bailey in the statement and the document which has just been tabled?

**Mr. de Jong:** Mr. Chairman, I would like to ask the representative from the Auditor General's Department that when he makes the recommendation in point 9.13 about oral contracts, that before entry into contractual arrangements, instructions to the contractor should be in writing, and should include a statement, et cetera.

When I read that, it implied to me that our oral contracts were work that was being done or had been completed, but there was really nothing down in writing. I think I had asked him previously in the briefing session, if there were any numbers attached to this type of category, and he said, a significant amount, that he did not have any specific numbers. He did mention that there was a significant amount.

• 1145

**Mr. Bailey:** Perhaps, Mr. Chairman, I could make a comment for clarification that might be helpful?

**Mr. de Jong:** All right.

**The Chairman:** Well, I hope that we are not going back over the ground we covered last time. I do think that you responded to that point, as I recall on Tuesday, with respect to when so-called oral contracts came into being, through extensions, delays; but that, in fact, they are all, as I recall your testimony, ultimately written contracts. Is that correct?

**Mr. Bailey:** Yes, that is correct. But I think I could observe that in a situation where a supplier decides that he is going to initiate, on his risk and on his decision, certain work in the expectation that he is going to actually receive or be awarded a certain contract, he is perfectly entitled to take that risk on to himself and do whatever he wants to do. And we do have suppliers that, on occasion, do this. And it is their risk; it is their decision; and with respect, there is really nothing we can do about it if he so decides.

**Mr. de Jong:** Mr. Dubois, could you make a comment?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, yes, I did look into this a little bit more deeply. When we recognized the existence of emergency situations, we agreed that it could not be totally eliminated; and we specifically observed in departments instances where they were going on verbal agreements. We reported to the departments in question that verbal agreements are very dangerous for all parties involved and that it can lead to loss of financial control, misunderstanding and legal disputes after

[Translation]

d'obtenir de meilleurs prix et de pouvoir approvisionner les troupes en pétrole et en hydrocarbures, nous avons dû adjudger les contrats avant de recevoir l'autorisation du Conseil du Trésor. Mais il s'agissait de contrats écrits et non verbaux, et c'est dans ce genre de situation qu'une autorisation rétroactive est nécessaire.

**Le président:** Avant de passer à autre chose, y a-t-il d'autres questions sur les ententes verbales? Quelqu'un désire-t-il plus d'information que celle fournie par M. Bailey ainsi que dans les documents qu'il vient de déposer?

**M. de Jong:** Monsieur le président, j'aimerais demander des précisions au représentant du bureau du vérificateur à propos de sa recommandation sur l'article 9.13 touchant les ententes verbales où il stipule que des directives doivent être envoyées par écrit à la partie contractante avant que l'accord n'intervienne.

En lisant cela j'en ai déduit que lorsqu'il s'agit d'ententes verbales, le travail est fait ou terminé mais qu'il n'y a rien par écrit. Lors de la séance d'information, je pense lui avoir demandé s'il y avait des chiffres sur ce genre de catégorie; il a répondu que cela représentait une somme importante mais qu'il n'avait pas de chiffres précis.

**M. Bailey:** Si vous ne permettez, monsieur le président, je pourrais éclaircir la question.

**M. de Jong:** Très bien.

**Le président:** Ma foi, j'espère que nous n'allons pas revenir sur des questions dont nous avons discuté la dernière fois. Si je ne me trompe, vous avez répondu à cette question jeudi dernier; vous nous avez expliqué que ce qu'il est convenu d'appeler les ententes verbales étaient d'us des prolongations ou à des retards, mais qu'en fin de compte c'était quand même des contrats écrits, du moins si je me souviens bien de vos propos, n'est-ce pas?

**M. Bailey:** Effectivement. Je voudrais dire toutefois que lorsqu'un fournisseur prend l'initiative, le risque et la décision d'entreprendre des travaux dans l'espoir d'obtenir un certain contrat, il a tout à fait le droit d'assumer ce risque et de faire ce qu'il veut. A l'occasion, nous avons des fournisseurs qui font cela. Le cas échéant, c'est à leurs risques; c'est ce qu'ils ont décidé, et nous ne saurions rien y faire.

**M. de Jong:** Monsieur Dubois, pourriez-vous donner des précisions?

**M. Dubois:** Monsieur le président, j'ai approfondi cette question. Nous sommes d'accord sur le fait qu'on ne peut pas éliminer totalement cette pratique si nous admettons qu'il existe des cas d'urgence; et nous avons particulièrement étudié les circonstances dans lesquelles les ministères ont conclu des ententes verbales. Nous avons mis ces ministères en garde contre les risques énormes que présentent les ententes verbales pour tous les intéressés en ajoutant que cela peut provoquer



## [Texte]

the fact. That is why we had the recommendation worded that way.

I have looked back into the files for three of the departments that we audited and the level of the departments that we audited and the level of verbal agreements—and I am talking here more specifically about personal service contracts or consulting contracts—is about equal for all three of them, and it stands at about 10 per cent. Ten per cent of the contracts were made and the work proceeded on a verbal agreement which was documented after the beginning of the work and sometimes after the end of the work. They do exist.

**Mr. de Jong:** That is, indeed, a significant amount—I mean, just on a verbal agreement. I could see how, in a lot of situations, a written contract is something that would come later, but at least a letter of intention, a letter of understanding, something on paper that you could hang your hat on . . .

You were mentioning that this does occur and that it is the contractor that takes the risk. Have there been any cases where the contractor has lost? I mean, how much of a risk is it? What is the track record?

**Mr. Bailey:** Oh well, there are examples of a contractor having assumed that he was going to command an award of a contract and has commenced certain work on his own decision, and then does not get the contract—someone else gets it.

**Mr. de Jong:** Are there many instances like this?

**Mr. Bailey:** Well, I know they do exist. We are not really in a position to document this and we do not make a point of documenting it because we think the suppliers in question are in a responsible position to decide whether they are going to do what they think they want to do or not.

**The Chairman:** Mr. Taylor, I have got you down for questioning. I do not know whether we are losing some perspective on this particular point but we have a number of items that I would like to get through this morning. Perhaps, if time permits, we can put this aside and come back to it later, but it may be that we are giving this perhaps somewhat more importance than it really deserves in terms of the entire contracting procedure question we are discussing.

There are two items which I would just like to raise with you *en passant* so that they are not lost. There was a question from Mr. Hawkes last week as to whether or not you had policy directives on cost overruns and retroactive approvals; and if you did have, whether they could be tabled. That was one item which I have a note on here.

Another item was the question from Mr. Bosley as to how many of the contracts under Section 8, which you have covered very completely in this document, required or obtained Treasury Board approval, as opposed to how many were issued under a departmental authority. Those are the two questions which I have outstanding. I wonder if you could address yourselves to those in terms of furnishing us with that material. Thank you.

## [Traduction]

une perte du contrôle financier, des méprises et des poursuites judiciaires après coup. C'est pourquoi nous avons formulé la recommandation de cette façon.

J'ai consulté les dossiers des trois ministères où nous avons effectué une vérification. Il s'agit plus particulièrement de contrats portant sur l'engagement de personnel ou d'experts-conseils. La proportion d'ententes verbales est à peu près la même pour les trois ministères, soit d'environ 10 p. 100. Dix pour cent des contrats ont été conclus verbalement et n'ont été ratifiées par écrit qu'après le début des travaux et quelquefois après la fin des travaux. Ces ententes existent donc.

**M. de Jong:** En vérité, c'est un nombre considérable, pour des ententes verbales, j'entends. Je comprends que dans beaucoup de cas, le contrat écrit est quelque chose qui se fera plus tard, mais il pourrait au moins y avoir une lettre d'intention, un protocole d'accord, un document écrit sur quoi on peut se baser.

Vous avez dit que cela se fait et que la partie contractante en assume les risques. Y a-t-il eu des cas où la partie contractante a subi une perte? Je veux savoir si les risques sont élevés? Quels sont les résultats?

**M. Bailey:** Il y a le cas d'un entrepreneur qui avait pris l'initiative de commencer les travaux croyant obtenir le contrat, mais qui ne l'a pas obtenu. Un autre l'a eu à sa place.

**M. de Jong:** Cela se produit-il souvent?

**M. Bailey:** Je sais que cela se produit. Nous ne sommes pas en mesure de le vérifier et nous ne le faisons pas parce qu'à notre avis les fournisseurs doivent prendre leurs responsabilités.

**Le président:** Monsieur Taylor, j'ai votre nom sur la liste. Je ne sais pas si nous sommes en train de nous laisser emporter par ce sujet mais il y a plusieurs questions dont je voudrais que nous discussions ce matin. Si nous avons le temps, nous pourrions peut-être laisser cela de côté, quitte à y revenir plus tard; il est toutefois possible que nous accordions plus d'importance à la question qu'elle n'en mérite dans le contexte des procédures générales d'adjudication.

En passant, j'aimerais soulever deux questions afin que l'on ne les oublie pas. La semaine dernière, M. Hawkes nous a demandé si vous aviez des directives concernant les dépassements de coûts et les autorisations rétroactives, et si vous pouviez les déposer le cas échéant. Je l'avais noté.

Il y avait aussi la question de M. Bosley sur le nombre de contrats accordés selon l'article 8, et ayant exigé ou obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor, par opposition au nombre autorisé par un ministère, mais vous y avez répondu de façon très complète dans ce document. Ce sont les deux questions restées en suspens. J'aimerais que vous nous fournissiez ce document. Merci.



[Text]

• 1150

**Mr. Bailey:** Mr. Chairman, we have a sheet of paper from our customer manual; I think we distributed this. This sheet of paper, Item 322, is a specific reference to all client departments that in effect we want to be made aware of, well in advance, important requirements so that we can properly negotiate arrangements and award contracts prior to our work commencement date. In other words, that specific reference, 322, in our customer manual is our specific policy direction and instruction, not only to ourselves but to our client departments, that "Look, we really must have sufficient time and it is important that you adhere to this."

Now, we have gone out to our client departments and reinforced the importance of Item 322 in the customer manual, and because of the developing concern on retroactivity we have made a point of trying to inform as many requirements people and procurement people in the program departments of the need to do this. So, in effect, Mr. Chairman, that particular item is a specific policy statement in regard to why we need proper advance notice.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bailey. I would now like to open the meeting to questions. We only have 35 minutes. I would like you to be as brief as possible.

**Mr. Bailey:** Mr. Chairman, may I also answer the other part of your question? You also made reference to the cost control. I have brought with me a selection of 10 policy statements that are contained in our supply policy manual. Collectively, these deal with the concern for good costing, good pricing, good control on projects. I think it would be useful if we tabled with the Committee these various policy directives and instructions, which in a collective sense give some insight into how we proceed to control and concern ourselves with the issues of costing, pricing, controlling cost overruns, maintaining control on the contracts we award and manage and concern ourselves with.

**The Chairman:** Well, will you table those documents today?

**Mr. Bailey:** Yes, we will.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bailey.

I have seven questioners. We have 35 minutes. Are there any people who I do not have on my list? I would like you to keep your questions as brief as possible, given the limited time frame, though I will allow everyone 10 minutes. The first questioner is Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** I would like to go to Mr. Meyboom to start with. I did not expect the numbers that were tabled here today. I have in my possession a Treasury Board directive in July which says we will not entertain cost overruns or retroactive contracts. We have an increase in percentage terms of retroactive approval. First thing, could you separate out for me approvals versus submissions? Were there retroactive submissions which were not approved?

**Mr. Meyboom:** Mr. Chairman, the statistics I have supplied to your Committee deal with only the submissions that have

[Translation]

**M. Bailey:** Monsieur le président, nous avons ici une page de notre manuel du client; je crois qu'elle vous a été distribuée. L'article 322 de cette page demande à tous nos ministères-clients de nous informer assez à l'avance de leurs besoins importants pour que nous puissions prendre les dispositions nécessaires et conclure les marchés avant le début des travaux. En d'autres termes, cet article 322 de notre manuel du client est une directive précise, non seulement pour nous-mêmes mais pour nos ministères-clients, leur demandant de nous donner suffisamment de temps.

Nous avons rappelé à nos ministères-clients l'importance de cet article 322 et étant donné le problème croissant que pose la rétroactivité, nous avons informé le plus grand nombre possible de responsables des besoins et des approvisionnements de ces ministères de la nécessité de se conformer à cette exigence. Cet article énonce donc les raisons pour lesquelles nous avons besoin d'un préavis.

**Le président:** Merci, monsieur Bailey. Les députés peuvent maintenant poser des questions. Nous ne disposons que de 35 minutes, je vous demande donc d'être aussi brefs que possible.

**M. Bailey:** Monsieur le président, puis-je également répondre à l'autre volet de votre question? Vous avez parlé du contrôle des coûts. J'ai apporté quelques-uns des dix énoncés de principes contenus dans notre manuel relatif aux approvisionnements. Ils portent sur l'établissement des coûts, des prix et du contrôle des projets. Je crois qu'il serait utile de déposer devant le Comité ces directives et instructions, qui permettent de comprendre comment nous établissons les coûts et les prix, nous limitons les coûts excédentaires et nous contrôlons les marchés que nous concluons.

**Le président:** Voulez-vous déposer ces documents aujourd'hui?

**M. Bailey:** Oui.

**Le président:** Merci, monsieur Bailey.

Il y a sept députés sur la liste. Nous disposons de 35 minutes. Y a-t-il des députés qui ne figurent pas sur la liste? J'aimerais que vous posiez des questions aussi brèves que possible, étant donné le peu de temps dont nous disposons, même si j'accorde dix minutes à chacun. Le premier sur la liste est M. Hawkes.

**M. Hawkes:** Je voudrais d'abord poser une question à M. Meyboom. Les chiffres qui ont été déposés aujourd'hui m'étonnent. J'ai ici une directive du Conseil du Trésor datée de juillet selon laquelle les dépassement de coûts et les marchés rétroactifs ne seront pas acceptés. Le pourcentage des marchés rétroactifs qui ont été approuvés a augmenté. Tout d'abord, pourriez-vous faire la distinction entre les contrats approuvés et les soumissions? Y a-t-il eu des soumissions rétroactives qui n'ont pas été approuvées?

**M. Meyboom:** Monsieur le président, les données que j'ai fournies au Comité ne portent que sur les soumissions approu-

*[Texte]*

been approved. We did not examine submissions that were submitted for retroactive approval that have not been approved. That is all I can say.

**Mr. Hawkes:** We have a rather firm policy directive in July. The tone of that was designed to clear up a situation. We find ourselves in the month of October with what appears to be a worsening situation. Do you have any conceivable explanation of that phenomenon?

• 1155

**Mr. Meyboom:** I would have to look at each individual contract submission, Mr. Chairman, to come up with a complete explanation of the entire statistics. I know of a few instances where our director has alerted the departments, and one might say that the increase is indeed a result of that directive. If I look, for instance, at one example that I know a little about, the Department of External Affairs, if I remember correctly the three submissions had to do with contracts to enter into overseas leases. Am I correct on that, Mr. Glasham?

The department, as a result of our directive, had made a better examination of their own authorities, of their contracting procedures, and had come to the conclusion that they had overlooked seeking Treasury Board approval for some of their overseas leases and are now in the process of cleaning up that administrative oversight. That is one specific one that I remember.

The second one that came to my attention has to do with the Correctional Service of Canada. In fact I have received a letter from the Chief Commissioner of the Correctional Service of Canada explaining to me why his Service has come forward with a number of requests for directive approvals. I really would have to make a case-by-case examination in order to give a completely satisfactory answer to the question Mr. Hawkes has posed, Mr. Chairman.

**Mr. Hawkes:** Can I suggest that that case-by-case examination be carried out? The suggestion you are leaving with us, as a committee, is that there has been considerable administrative laxity, historically, and you are suggesting that the directive is being acted on to clear up historic cases and that maybe it will change in the future. An examination of all instances might perhaps provide us with a different conclusion, but I think that is the one we would be left with if this is all the information we have. I would like to see all the cases examined and a further explanation provided.

Can I suggest an alternative explanation, that the bureaucracy is testing the will of the Treasury Board?

**The Chairman:** Would you care to comment on that Dr. Meyboom?

**Mr. Meyboom:** I will be pleased to provide the analysis that the honourable member has asked for, Mr. Chairman.

**Mr. Hawkes:** All right. I could go to the Department of Supply and Services for a moment. I think you have explained two out of the three retroactive submissions. What about the third one that is on here? You do not know what that is?

*[Traduction]*

vées. Nous n'avons pas compté les soumissions rétroactives non approuvées. C'est tout ce que je peux dire.

**M. Hawkes:** La directive de juillet est assez ferme. Elle a été rédigée pour clarifier la situation. Nous sommes en octobre, et la situation semble avoir empiré. Pouvez-vous nous expliquer ce qui est arrivé?

**M. Meyboom:** Il faudrait que j'examine chacune des soumissions, monsieur le président, pour pouvoir vous expliquer ces données. Je sais que dans certains cas notre directeur a alerté les ministères, et peut-être que cette hausse en est un résultat. Pour vous donner un exemple que je connais bien, au ministère des Affaires extérieures, les trois soumissions portaient sur des contrats relatifs à des locations à l'étranger. Est-ce que je me trompe, monsieur Glasham?

Par suite de notre directive, ce ministère a réexaminé ses procédures d'autorisation et d'adjudication de marchés et s'est rendu compte qu'il avait oublié de demander l'approbation du Conseil du Trésor pour certaines locations à l'étranger. On est maintenant en train de corriger cet oubli administratif. Voilà un exemple précis.

Le second cas qui a été porté à mon attention concerne le Service correctionnel du Canada. J'ai reçu une lettre du Commissaire en chef m'expliquant pourquoi son service avait sollicité l'approbation d'un certain nombre de directives. Il faudrait vraiment faire un examen cas par cas pour répondre de façon satisfaisante à la question posée par M. Hawkes, monsieur le président.

**M. Hawkes:** Puis-je vous suggérer de faire cet examen? L'impression que vous donnez au Comité est qu'il y a eu par le passé un laxisme administratif considérable et, selon vous, cette directive vise à redresser la situation. L'examen de tous les cas nous permettrait sans doute d'en arriver à une conclusion différente, mais selon les renseignements dont nous disposons, c'est l'impression que nous avons. J'aimerais que tous ces cas soient étudiés et qu'on nous donne de plus amples explications.

Puis-je proposer une autre explication: est-ce que les bureaucraties ne sont pas en train de mettre à l'épreuve le Conseil du Trésor?

**Le président:** Voulez-vous répondre à cela, monsieur Meyboom?

**M. Meyboom:** Je me ferai un plaisir de fournir au député l'analyse qu'il a demandée, monsieur le président.

**M. Hawkes:** Très bien. J'aimerais parler un instant du ministère des Approvisionnements et Services. Je crois que vous avez expliqué deux des trois soumissions rétroactives. Qu'en est-il de la troisième? Savez-vous de quoi il s'agit?

[Text]

**Mr. G. A. Berger:** Mr. Chairman, we have to take a look at which of those submissions were ours.

**Mr. Hawkes:** Am I correct in assuming that each and every case of Treasury Board must be in excess of one million dollars?

**Mr. G. A. Berger:** For DSS? Five hundred thousand non-competitive; one million dollars competitive.

**Mr. Hawkes:** All right. So these are retroactive submissions that are in excess of half a million dollars apiece.

**Mr. G. A. Berger:** Or a million.

**Mr. Hawkes:** All right. I would like a specific explanation.

I would like to challenge DSS . . .

**Mr. G. A. Berger:** Oh, excuse me. I made one mistake. Some consulting contracts are of a lesser amount, \$35,000 non-competitive, \$70,000 competitive. And also space contracts for  $x$  positions abroad, I believe, is in the order of \$25,000.

**Mr. Hawkes:** Could DSS provide for this Committee, using the same data basis as Treasury Board for the month of October, 1978 and 1979, the number of internal approvals retroactively and the dollar values? All right? Those rejected, if any. Not just those approved, but those rejected, if any. And the same in terms of the cost overrun situation. Those approved and those rejected, if any. Is that a possibility, to table those before this Committee?

**Mr. Bailey:** Oh, yes.

**Mr. Hawkes:** All right.

**Mr. Bailey:** The retroactivity is more clearly identifiable than the cost overrun situation because sometimes cost overruns are debatable, depending on how you view the original account and the pricing of the contract. It is not as clearcut . . .

• 1200

**Mr. Hawkes:** So there can be an increase in work which you would view as not a cost overrun.

**Mr. Bailey:** Yes, that is right. There are qualitative interpretations to what may or may not be a cost overrun.

**The Chairman:** Mr. Berger.

**Mr. G. A. Berger:** Mr. Chairman, we are also dealing with a data base here of something over 300,000 contracts.

**Mr. Hawkes:** In the month of October, 1978?

**Mr. G. A. Berger:** No, but then you have to take one-twelfth of the 300,000. You are talking of a large base of . . .

**Mr. Hawkes:** Perhaps just a random sample of a hundred, if it is truly chosen at random, might suffice to put us in the ballpark.

I would like to go on to one part of the sole source issue which I do not think we have touched on. I am alerted in part by your explanation on residuals. All right? In fact, your comment about adequate pricing of a sole source may be

[Translation]

**M. G. A. Berger:** Monsieur le président, nous devons voir quelles sont les submissions qui ont été présentées chez nous.

**M. Hawkes:** Est-il vrai que chacun des cas concernant le Conseil du trésor doit dépasser un million de dollars?

**M. G. A. Berger:** Pour le MAS? Cinq cent mille dollars pour les contrats sans mise en concurrence et 1 million de dollars lorsqu'il y a mise en concurrence.

**M. Hawkes:** Très bien. Ce sont donc les submissions rétroactives dont la valeur dépasse un demi-million de dollars.

**M. G. A. Berger:** Ou un million.

**M. Hawkes:** Très bien. J'aimerais avoir une explication là-dessus.

Je mets au défi le MAS . . .

**M. G. A. Berger:** Je m'excuse. J'ai fait une erreur. Certains contrats de consultation sont d'une valeur moindre, \$35,000 sans concours, \$70,000 avec concours. Il y a aussi les marchés pour l'acquisition d'équipement spatial pour doter un certain nombre de postes à l'étranger, qui sont de l'ordre de \$25,000.

**M. Hawkes:** Le MAS pourrait-il fournir au Comité, en se servant des mêmes données que le Conseil du Trésor pour le mois d'octobre 1978 et 1979, le nombre d'approbations internes faites rétroactivement et le montant qu'elles représentent? D'accord? Pas seulement celles qui ont été approuvées, mais aussi celles qui ont été rejetées, s'il y en a. La même chose pour les coûts excédentaires. Les approbations et les rejets. Est-il possible de déposer ces données au Comité?

**M. Bailey:** Certainement.

**M. Hawkes:** Très bien.

**M. Bailey:** Il est plus facile d'identifier les cas de rétroactivité que de coûts excédentaires car parfois on ne sait pas s'il y a eu excédent ou non, tout dépend de la façon dont on envisage le compte initial et l'établissement du prix de revient du marché. Ce n'est pas aussi clair . . .

**M. Hawkes:** Donc il peut y avoir des travaux supplémentaires qui ne seraient pas considérés comme dépassant les coûts prévus.

**M. Bailey:** Oui, vous avez raison. Il s'agit d'une interprétation qualitative.

**Le président:** Monsieur Berger.

**M. G. A. Berger:** Monsieur le président, il s'agit ici de plus de 300,000 contrats.

**M. Hawkes:** Au mois d'octobre 1978?

**M. G. A. Berger:** Pour avoir les chiffres du mois d'octobre il faudrait prendre 12 de ces 300,000. C'est un grand nombre de . . .

**M. Hawkes:** Il suffirait peut-être de prendre 100 contrats au hasard, pour nous donner une idée générale, pourvu que le choix soit vraiment fait au hasard.

J'aimerais revenir à la question du fournisseur unique que nous n'avons pas encore abordée. Ce qui m'a mis la puce à l'oreille c'est votre explication concernant les contrats résiduels. L'explication concernant la méthode d'établissement du



[Texte]

correct, and I have no reason to quarrel with that. But I suspect that one of the aspects of sole source, and the problems inherent therein, is that there are regional biases, that there are supplier biases as a consequence.

I look at something like aerial survey, and I say I know there are a lot of aerial-survey firms in Canada.

Can you tell me quickly the dispersion of your staff across this country? Is it mostly concentrated in Ottawa or do you have field offices throughout the country? Very many? How much authority do they have? Do they actively seek out potential suppliers?

**The Chairman:** Mr. Berger.

**Mr. G. A. Berger:** I am pleased to inform the hon. member that we have purchasing offices located in Victoria, in Vancouver in British Columbia; in Calgary and Edmonton in the province of Alberta; in Regina; in Winnipeg, including a sub-office at Camp Shilo. In the Toronto centre region we have two at Downsview, one on highway 427, and we have a sub-office at Burlington, and, of course, we have a regional office here in Ottawa as well at 1010 Somerset Street, which is not part of the headquarters. We have two offices in Montreal, one in Quebec City, one in Mont Joli. We have an office in Halifax; Saint John, New Brunswick; St. John's Newfoundland; Goose Bay, Labrador; London, England; and Koblenz, Germany. I think I have covered all the purchasing offices.

The regional directors have approval authorities of... Oh, there is one soon to be opened in Whitehorse. They have approval authorities of \$300,000 competitive, \$150,000 non competitive. Otherwise they come forward to headquarters for approval.

In the case of aerial survey, the majority of the work there is essentially all competitive. There are occasions, and we put that down as one that really should be aerial reconnaissance. There are certain requirements which went out competitively a number of years ago and, as a result, certain equipments were bought—government-owned equipment that was put on airplanes—and I am thinking of the Nordair contract for ice reconnaissance, and, as a result, those renewals of those contracts at the current time are classified as noncompetitive.

We also have in that kind of area contract export—contracts, for example, for Audit Services Bureau for Algeria. That is a sole source contract in which an Algerian crown corporation wanted the Canadian government to perform a service. That is a D.S.S. contract on behalf of Algeria and on behalf of the Audit Services Bureau, noncompetitive, and would be classified in that group that shows as \$80 million.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. G. A. Berger:** The regional directors do have a great deal of authority.

**The Chairman:** The next questioner on my list is Mr. Deniger.

**M. Deniger:** Merci, monsieur le président. Permettez-moi tout d'abord de m'excuser d'avoir manqué la dernière assem-

[Traduction]

prix par un fournisseur unique peut être parfaitement adéquate et il n'y a nul besoin de la contredire, mais j'ai l'impression qu'il existe un problème par rapport au fournisseur unique car s'il existe des préventions en faveur d'une région il doit y avoir des préventions en faveur d'un fournisseur.

Prenons par exemple le levé aérien. Je sais qu'au Canada il y a plusieurs firmes qui font des levés aériens.

Pouvez-vous me dire rapidement comment vos effectifs sont déployés? Est-ce que le gros du personnel est concentré à Ottawa ou, avez-vous des bureaux régionaux? Combien? Quel degré d'autorité exercent-ils? Recherchent-ils d'une façon active de nouveaux fournisseurs possibles?

**Le président:** Monsieur Berger.

**M. G. A. Berger:** Je suis heureux de vous annoncer que nous avons des bureaux régionaux à Victoria et Vancouver en Colombie-Britannique; à Calgary et Edmonton en Alberta; à Régina; à Winnipeg, avec une filiale à Camp Shilo. Dans la région de Toronto nous en avons deux à Downsview, et sur la route 427, et une autre filiale à Burlington. Il y a évidemment un bureau régional à Ottawa, 1010 rue Somerset, qui ne fait pas partie du siège social. Nous avons deux bureau à Montréal, un à Québec, et un à Mont-Joli. Il y a un bureau à Halifax; à Saint-Jean, Nouveau-Brunswick; à St-Jean, Terre-Neuve; à Coblenz en Allemagne. Voilà la liste complète.

Les directeurs régionaux peuvent approuver... ah, j'ai oublié de vous dire que nous allons bientôt ouvrir un bureau à Whitehorse. Pour revenir à nos directeurs régionaux ils peuvent approuver des contrats compétitifs allant jusqu'à \$300,000 et des contrats non compétitifs jusqu'à concurrence de \$150,000. Au-delà de cela ils doivent s'adresser à l'administration centrale pour approbation.

Dans le cas du levé aérien, le gros du travail se fait sur une base compétitive. Il y a cependant des exceptions comme, par exemple, dans le domaine de la reconnaissance aérienne. Il y a quelques années nous avons lancé un appel d'offres, qui nous a amenés à acheter certains matériels, que nous avons placés à bord des avions; je pense ici au contrat passé avec Nordair dans le domaine de la reconnaissance des glaces. Ces contrats doivent être renouvelés, et le renouvellement se fait sur une base non compétitive.

Ce type de contrat existe dans le domaine des exportations, le Bureau des services de vérification fournit des services à l'Algérie. Il s'agit là d'un fournisseur unique. Une société d'État algérienne demande au gouvernement canadien de fournir un service. Il s'agit d'un contrat du MAS, entre l'Algérie et le Bureau des services de vérification, un contrat non compétitif, et classé sous la rubrique des 80 millions.

**Le président:** Merci.

**M. G. A. Berger:** Merci. Les directeurs régionaux exercent une très grande autorité.

**Le président:** Je passe la parole à M. Deniger.

**Mr. Deniger:** Thank you, Mr. Chairman. I would first like to apologize for missing our last meeting and if the questions



[Text]

blée et si les questions que je pose ont été déjà posées, dites-le moi, je n'ai pas eu l'occasion d'en lire le compte rendu.

Juste une question, tout d'abord sur le document qui nous a été passé ce matin, concernant les statistiques sur la méthode de sélection, en particulier sur les contrats de faible valeur, c'est-à-dire de \$5,000 et moins.

Je suppose que si c'est \$5,000 et moins, c'est parce qu'au-dessus de \$5,000 on a besoin d'une nouvelle autorité pour les approuver. Est-ce qu'un des témoins ici est en mesure de m'indiquer s'il y a des cas où le même contractant, M. X, par exemple, recevrait au cours d'une année douze contrats de \$4,999? ...

**Mr. G. A. Berger:** If I may reply, Mr. Chairman. The majority of those contracts are in the regional offices. There are no approval authorities which would result in splitting of contracts; it is for what are referred to here as low-dollar-value requirements. You will find in there, for example, perishable food contracts.

**Mr. Deniger:** What about personal-service contracts?

**Mr. G. A. Berger:** Personal-service contracts.

**M. Deniger:** Oui, c'est à cela que je fais allusion.

**Mr. G. A. Berger:** For example temporary help, essentially, come off a competitive situation. I have here the standing offer for office support and temporary help personnel in the National Capital Region. This is competitive, but the call-ups on those are handled by our customer departments using the rates which we have negotiated or which have been submitted. It is often for temporary help. In the contracts that we do—you must remember we are talking about DSS contracts and not contracts awarded by other departments—we would essentially go to competition. Where there is no competition, if it is a smaller community, then we negotiate a price. We have as well the use of catalogues and arrangement with retailers, distributors for X per cent off their catalogue prices. Therefore when we have requirements from our customer departments, our buyers in our regional offices can call up or write these suppliers and get those goods and they would be shown as noncompetitive.

**The Chairman:** The question was whether there would be a series of contracts.

**Mr. G. A. Berger:** No. I think I tried to answer that at the beginning. We do not have approval breaks in that sense.

**The Chairman:** You cannot tell them?

**Mr. G. A. Berger:** No.

**M. Deniger:** Comme cela vous me dites, et je ne doute pas de votre bonne foi, qu'il n'existe pas de cas où le même client ou le même contractant a reçu plusieurs contrats en bas de \$5,000?

**Mr. G. A. Berger:** Well, there may be, but I do not think—it is because of internal policies that we have on our own department.

[Translation]

that I am about to ask have already been put, do not hesitate to point that out to me, I have not had a chance to look at the minutes.

I have just one question, based on the document that was passed around this morning, regarding the statistics on the method of selection on low-dollar value contracts, those below \$5,000.

I presume it is \$5,000 or less, because anything over \$5,000 would require a higher degree of authority for approval. Could any of the witnesses here tell me whether a single contractor may have for example received over a one year period, 12 contracts for \$4,999?

**M. G. A. Berger:** Permettez-moi de répondre, monsieur le président. Le gros de ces contrats sont passés par les bureaux régionaux. Il n'existe pas de méthode permettant de diviser des contrats à faible valeur. Ça comprend par exemple les contrats pour les denrées périssables.

**M. Deniger:** Est-ce que cela comprendrait aussi des contrats pour des services personnels?

**M. G. A. Berger:** Des contrats pour services personnels.

**Mr. Deniger:** Yes, that is what I was referring to.

**M. G. A. Berger:** Pour le personnel de bureau engagé temporairement, nous procédons par voie concurrentielle. J'ai ici une offre permanente pour engager du personnel de bureau à titre temporaire, pour la région de la capitale nationale. On procède par voie de concours, mais ce sont les ministères clients qui font la demande, et paient les tarifs qui ont été négociés ou qui ont été soumis. Il s'agit du personnel temporaire. Quant à nos propres contrats, c'est-à-dire les contrats du ministère des Approvisionnements et Services, ils sont essentiellement concurrentiels. Je ne parle pas ici des contrats passés par les autres ministères. Là, où il n'y a pas de concurrence, dans une petite ville, par exemple, nous négocions un prix. Nous nous servons quelquefois de catalogues, et nous avons pris certains arrangements avec les détaillants qui nous donnent une réduction de x p. 100 sur le prix catalogué. Lorsqu'un ministère client demande un certain produit, nos acheteurs régionaux s'adressent directement à ces fournisseurs. Ce genre de contrat est classifié comme non compétitif.

**Le président:** Je crois qu'il s'agissait plutôt d'une question concernant des séries de contrats.

**M. G. A. Berger:** Non. Je crois que j'ai essayé de répondre à cette question au début. Nous ne sommes pas autorisés à diviser les contrats.

**Le président:** Vous ne pouvez pas leur dire?

**M. G. A. Berger:** Non.

**Mr. Deniger:** So, what you are telling me, and I do not doubt your good faith, is that there are no cases where a single client or a single contractor would have received more than one contract under \$5,000?

**M. G. A. Berger:** Bien, c'est possible, mais je ne crois pas que ce soit le résultat de nos politiques internes au ministère.

*[Texte]*

**Mr. Deniger:** Je suis certainement très ignorant, on commence tous, la question de délégation d'autorité j'ai toujours eu de la difficulté à comprendre cela. Est-ce que quelqu'un ici pourrait me donner des explications. J'ai lu avec attention la codification des règlements du Canada qui se rapportent à cela. J'ai examiné les rapports du Vérificateur général, j'ai examiné aussi le marché de service. Quels montants, je vais prendre votre ministère comme exemple, les Approvisionnement et Services, quels montants nécessitent 1—la signature et la ratification du ministre; 2—la ratification du sous-ministre; 3—la ratification, disons, d'un SX1, ou d'un SX2, pour approuver un tel contrat?

**Mr. G. A. Berger:** I do not know Arthur whether you want to handle that or . . .

**Mr. Bailey:** Mr. Chairman, I think we are dealing with an issue here that relates partly to the Treasury Board because . . .

**Mr. Deniger:** It is. I think it is . . .

**Mr. Bailey:** . . . of the governmental involvement of where authorities begin and how they move from the Treasury Board level into the ministerial and departmental level.

**Mr. Deniger:** Je m'excuse, monsieur le président. Je ne voudrais pas m'attaquer immédiatement au Conseil du Trésor. Je suis intéressé seulement aux contrats qui peuvent être autorisés à l'intérieur d'un ministère sans justement aller au Conseil du Trésor, et par les niveaux de délégation d'autorité à l'intérieur du ministère.

**The Chairman:** Mr. Berger.

**Mr. G. A. Berger:** Okay.

The Department of Supply and Services has authority delegated to it to approve contracts competitively under \$1 million, noncompetitively under \$500,000. Within that authority assistant deputy ministers are delegated authority competitively under \$500,000, noncompetitively under \$250,000.

In this middle thing, between where the department has been delegated authority and where the assistant deputy minister and his directors-general have been delegated authority, we have what is referred to as a contracts approval board which acts on behalf of the Minister and the deputy minister . . .

. . . to approve contracts within departmental authority and/or to approve contracts prior to being submitted to the Treasury Board.

Within my authority, then I redelegate, with the approval of the Minister, as does Mr. Allan, authority down to directors-general, to directors, division chiefs, section heads and buyers. It is a very long list, Mr. Chairman. I presume we could table this with the Committee but my authority, for example, is \$500,000, which I have redelegated to the Directors General. A director has \$300,000 competitively and I would presume a division chief would have something in the order of \$100,000 to \$150,000 competitively.

*[Traduction]*

**Mr. Deniger:** I do not know much about this, I am a new member and I have always had difficulty understanding this business of delegating authority, even though I have done my homework. I have read the regulations pertaining to contracts. I have examined the reports of the Auditor General and I have also examined the service contracts themselves. I am wondering if someone could tell me, within the Department of Supply and Services, which amounts require the approval first of the Minister; secondly, that of the Deputy Minister; third, the approval of let us say an SX-1 or an SX-2?

**Mr. G. A. Berger:** Arthur, est-ce que vous voulez répondre à cette question?

**Mr. Bailey:** Monsieur le président, je crois qu'il s'agit d'une question qui relève en partie du Conseil du Trésor à cause de . . .

**Mr. Deniger:** Vous avez raison . . .

**Mr. Bailey:** A cause de l'implication du gouvernement, qui décide qui a l'autorité et comment cette autorité est déléguée du Conseil du Trésor au ministre et par le ministre, aux fonctionnaires.

**Mr. Deniger:** Pardon me, Mr. Chairman. I would not want to deal with Treasury Board right now. I am only interested in contracts which are authorized within the department, without going all the way to Treasury Board. I am only interested in the delegation of authority within the department.

**Le président:** Monsieur Berger.

**Mr. G. A. Berger:** Très bien.

Le ministère des Approvisionnements et Services a reçu l'autorité d'approuver des contrats compétitifs de moins de \$1 million, des contrats non compétitifs d'une valeur inférieure à \$500,000. Dans le cadre de cette autorisation les sous-ministres adjoints peuvent approuver des contrats compétitifs de moins de \$500,000 et des contrats non compétitifs de moins de \$250,000.

Pour ce qui est du niveau intermédiaire entre l'autorité déléguée au ministre et le degré d'autorité déléguée au sous-ministre adjoint et au directeur général, il existe une commission de ratification de contrats qui agit au nom du ministre et du sous-ministre, et dont le mandat est:

. . . d'approuver des contrats dans le cadre de l'autorité du ministère ou d'approuver les contrats avant qu'ils ne soient soumis au Conseil du Trésor.

M. Allan et moi-même avons l'autorité de déléguer nos pouvoirs aux directeurs généraux, aux directeurs, aux chefs de division, chefs de section et aux acheteurs. La liste est très longue, monsieur le président. Je suppose que ce document peut être déposé . . . Moi-même, j'ai le droit d'autoriser des contrats jusqu'à \$500,000, et je redélegue cette autorité aux directeurs généraux. Un directeur peut approuver un contrat compétitif jusqu'à concurrence de \$300,000, et un chef de division pourrait approuver des contrats compétitifs de \$100,000 à \$150,000.

[Text]

• 1210

**M. Deniger:** D'accord. Là, monsieur le président, si je comprends bien, on parle d'achats d'équipement. Est-ce que cette même autorité... the consulting services, professional services.

**Mr. G. A. Berger:** Professional or other kinds of services, mapping services, security guard services, these kinds of things. Authorities for consulting services are different because the departmental authority is \$70,000 competitively and \$35,000 noncompetitively, and above that amount it must go to the Treasury Board for approval.

**M. Deniger:** Ma dernière question, monsieur le président, s'adresse au responsable, ici, du Conseil du Trésor.

Dans le manuel que vous avez donné aux membres de ce comité, la semaine passée, au début de la semaine, qui s'intitule le «Manuel de la politique administrative,» chapitre 312, marchés de services, en date de septembre 1979, à l'article 7, en ce qui concerne les marchés de services des consultants et des professionnels, vous avez, à ce moment-là, une nouvelle politique. Au sujet de cette nouvelle politique, vous dites qu'elle est entrée en vigueur le 31 octobre 1978. Dans l'article 1 du même document, sous-paragraphe 1, vous dites justement que:

... les marchés de services de consultants et de professionnels font actuellement l'objet d'un examen.

Alors, vous avez une nouvelle politique qui est entrée en vigueur au mois de septembre de l'année passée. Maintenant, vous publiez un document, cette année, qui dit que cette politique-là fait l'objet d'un examen. Est-ce que vous procédez à un examen parce qu'il y a eu des motifs particuliers qui vous ont amené à procéder à une nouvelle étude? Est-ce que c'est parce que vous n'êtes pas satisfait du règlement qui existe actuellement ou le fait de procéder à cet examen-là est-il tout à fait naturel dans le cadre de la mise en œuvre d'une nouvelle politique?

**Mr. Meyboom:** The answer to that, Mr. Chairman, is that the document you have in front of you, sir, is virtually the same document that was issued in October 1978, with one exception. I am at a loss to give you the exact reference, but it is a pricing policy in the Department of Public Works. It was an argument as to whether architects should be always paid by a percentage of the total construction or whether we should have a different pricing mechanism. That was the only change that was made as a result of that review.

**M. Deniger:** Une dernière question supplémentaire, monsieur le président.

Vous dites quand même, dans ce document-là, que le marché des services de consultants et de professionnels fait présentement l'objet d'un examen. Alors, qui fait cet examen et dans quel but?

**Mr. Meyboom:** The examination was done by the staff of the Treasury Board Secretariat.

**Mr. Deniger:** Was done, or is being done?

[Translation]

**Mr. Deniger:** Fine. There, Mr. Chairman, correct me if I'm wrong, you are dealing with purchases of equipment. Does the same authority extend to... services de consultants, services professionnels.

**M. G. A. Berger:** Des services professionnels ou autres, tels que des services de cartographie, ou services de sécurité. Quant aux services de consultants, c'est un peu différent puisque le ministère peut autoriser des contrats compétitifs jusqu'à concurrence de \$70,000 et non-compétitifs jusqu'à \$35,000. Pour des contrats de valeur supérieure il faut s'adresser au Conseil du trésor.

**Mr. Deniger:** My last question, Mr. Chairman, is for the representative of the Treasury Board.

In the manual that was distributed to Committee members last week entitled *Administrative Policy Manual*, Chapter 312, Personal Service Contracts, dated September 1979, Section 7 regarding personal service contracts with consultants and professionals, you state that a new policy has been in effect since October 31, 1978. In paragraph 1 of the same document, subparagraph (1) you go on to say:

Personal service contracts for consultants and professionals are now under review.

So, you have a new policy which has come into effect in September of last year, and now you are publishing a document this year which seems to be saying that this policy is being reviewed. What you are saying then, is that a new policy was implemented last September and that this year, this policy is being reviewed. Are you reviewing this policy because individuals have given you cause to review the policy? Is it because you are not satisfied with the present regulations or is it that the review was provided for in the newly implemented policy?

**M. Meyboom:** Pour répondre à votre question monsieur le président, le document que vous avez en mains, est presque identique à celui qui a été publié en 1978, à une exception près. Je ne peux pas vous donner une référence précise, mais il s'agit d'une politique d'établissement des prix par le ministère des travaux publics. On n'arrivait pas à s'entendre sur la question des honoraires des architectes, on ne savait pas si on allait leur payer un pourcentage du total du coût de construction ou s'il fallait mettre au point une nouvelle formule mécanisme. C'est le seul changement qui a résulté de cet examen.

**Mr. Deniger:** One final supplementary, Mr. Chairman.

You do, nevertheless, say in that document that personal service contracts for consultants and professionals are being reviewed. Who is doing the review, and why is it being done?

**M. Meyboom:** C'est le secrétariat du Conseil du trésor qui a fait l'étude.

**Mr. Deniger:** Qui fait l'étude ou est en train de faire l'étude?



[Texte]

**Mr. Meyboom:** No, was done.

**Mr. Deniger:** This document which is two months old says it is being done now, at page 3, subsection E of section 1.

**Mr. Meyboom:** That is an error, sir. I can explain the error because this document, this chapter 312 was published in December 1978 without section 7. The update which you have in front of you of September 1979 includes section 7 that we have forgotten. We had forgotten to take out this particular reference to the fact that the policy was being reviewed.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Deniger. Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to pursue the matter that was started by Mr. Hawkes and others. First of all, I would like to make sure that my definition of cost overrun is right. By cost overrun I mean something that is in the budget but it costs the contractor more to do the job than what he did on the job. I call that a cost overrun. I do not know whether you accept that or not. But there is another angle to this that I think has to be pursued. Along with the cost overruns I am concerned about the extensions to contracts. I have not heard anyone mention these and yet extensions to contracts can sometimes amount to more than the original contract and it is done without the benefit of bidding. To simply extend the contract is most unfair to other bidders who might very well bid low, because it is extended at the price that particular contractor bid. It also leads to some questionable practices, because if a contractor knows he can get an extension, he can obviously bid lower and outbid his competitor who does not know that there might be an extension. So I question this extension. I would like to know from the officials here if we could get a list of the cost extensions along with the cost overruns.

• 1215

**Mr. Meyboom:** For the same two periods, Mr. Chairman?

**Mr. Taylor (Bow River):** Yes, the same.

**Mr. Meyboom:** October 1978 and October 1979, sir. Yes, sir.

**Mr. Taylor (Bow River):** Is this extension a common practice in the departments?

**Mr. A. W. Allan (Assistant Deputy Minister, Science and Engineering Procurement Service, Department of Supply and Services—Supply Administration):** I think maybe I could help with that. On repair and overhaul of a ship, for example which really involves the opening up of equipment and examining it and defining the work to be done, that opening up and inspection exercise is bid as a firm price. That is what we call the fixed portion of the work, and that is put out to bid and everybody bids on it. But there is work that arises out of that inspection. When you open up a pump you find that you have to repair and replace the bearing or a turbine blade or something of that nature, that is a work arising, and the contractor has to carry out that work. The way we handle that is to ask the contractor to bid a firm rate, a rate per hour that he would undertake such work. When that work is identified

[Traduction]

**M. Meyboom:** Non, elle est terminée.

**M. Deniger:** Le document que j'ai en main, publié il y a deux mois, dit, à la page 3, sous-paragraphe E de la partie 1, que cette étude est maintenant en cours.

**M. Meyboom:** Il s'agit d'une erreur. Le chapitre 312 a été publié en décembre 1978 sans la partie 7. La version mise à jour, que vous avez en main, date de septembre 1979 et comprend la partie 7, mais nous avons oublié d'éliminer l'allusion à l'examen de cette politique.

**Le président:** Merci monsieur Deniger. Monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Merci, monsieur le président. J'aimerais revenir sur la question de M. Hawkes. Avant de commencer, cependant, j'aimerais m'assurer que j'ai la bonne définition du dépassement des coûts. Il y a dépassement des coûts lorsqu'un projet coûte plus cher que prévu. Je ne sais pas si vous partagez cette définition. Quoiqu'il en soit, il existe un autre aspect de la question auquel je m'intéresse. En plus du problème des dépassements des coûts il y a le prolongement des contrats. Personne en a parlé ici, et pourtant ces prolongements peuvent coûter plus que le contrat original. Ceci est fait sans appel d'offre. L'extension pure et simple d'un contrat est injuste pour les autres soumissionnaires dont l'offre aurait pu être inférieure puisqu'on la proroge au prix initial. Cela peut également mener à des pratiques douteuses, car si un entrepreneur sait qu'il peut avoir une extension, il peut présenter une offre inférieure à celle de ses concurrents qui l'ignorent. Je remets donc en cause ce procédé et j'aimerais, si possible, obtenir une liste des coûts des contrats prolongés ainsi que les coûts de ceux qui ont accusé un dépassement.

**M. Meyboom:** Pour les deux mêmes mois, monsieur le président?

**M. Taylor (Bow River):** Oui.

**M. Meyboom:** Octobre 1978 et octobre 1979. Très bien.

**M. Taylor (Bow River):** Est-ce que les ministères prolongent fréquemment des contrats?

**M. A. W. Allan (sous-ministre adjoint, Approvisionnement scientifiques et techniques, ministère des Approvisionnements et Services, Administration des approvisionnements):** Peut-être puis-je vous éclairer. Lorsqu'on répare ou remet en état un navire par exemple, il faut en examiner l'intérieur pour décider du travail à exécuter; le prix de cette inspection est fixe. C'est d'ailleurs la partie fixe du contrat qui fait l'objet de l'appel d'offres. Une fois l'inspection faite, il faut faire les travaux nécessaires. Par exemple, après avoir ouvert une pompe, on peut décider de remplacer le roulement à bille ou une pale de la turbine, ce dont doit ensuite se charger l'entrepreneur. Nous demandons donc à celui-ci de calculer un prix fixe d'après un tarif horaire. Une fois les travaux arrêtés, nous négocions avec le fournisseur le prix que coûteront les travaux puis nous ajoutons au contrat original un document le modifiant.



[Text]

we negotiate with the supplier a firm price for that work that arises out of the inspection and then that work arising goes into the contract. As a formal mechanism there is a piece of paper that goes into the contract as an amendment, adding on that piece of work.

So in the repair and overhaul field they have the fixed portion of the work, but we expect that work will arise. We usually budget a certain amount of money for work arisings and negotiate them on the basis that I have mentioned, as they come up. In general, that work arising in a ship contract would be about 25 per cent, but we try to get as much in the competitive situation as we can in terms of making the supplier bid his fixed hourly rate to be negotiated for correcting those deficiencies.

**The Chairman:** Mr. Berger.

**Mr. G. A. Berger:** If I just may add, Mr. Allan, using the example the honourable member used of a piece of work costing the contractor more than he bid, when we have a competitive tender and a contractor is awarded a contract at a fixed price, that is the price that we pay—no more. And that is at his risk, the same as if he were performing work for Simpsons or Eatons or for you, buying something privately. When you agree to a price that is the price that we buy it at.

**Mr. Taylor (Bow River):** If that is the case, how could we have such extensive overruns in the Calgary Airport?

**Mr. G. A. Berger:** First of all, you are dealing with something in which the Department of Supply and Services is not involved.

**Mr. Taylor (Bow River):** I am talking about the government.

**M. G. A. Berger:** It depends on the nature of the contract that was awarded, whether there were provisions there. One of the areas where you get overruns, of course, is design change.

**Mr. Taylor (Bow River):** Yes, but are these overruns really extensions that should have been included in the original contract?

**Mr. G. A. Berger:** That is something I cannot answer. As I say, often you will get cost overruns when you have design changes.

**The Chairman:** Mr. Allan.

**Mr. Allan:** On the question of cost overruns, it becomes a problem of definition. In my terms, cost overrun occurs on a program—Let us assume that we go to the Government of Canada, Mr. Chairman, with a proposal to acquire airplanes for a specific purpose and the government approves that program, which is the acquisition of, say, an airplane plus all the support and what have you. It approves that program and it probably has budget allowances in for inflation, for design changes and this kind of thing. When the government approves the number for that program, let us say \$10 million for that program, that is program approval. The cost overrun, in my terms, is when that program approval gets overrun. In other words, if the design changes exceeded the budget, or if the

[Translation]

Donc, lorsqu'on fait effectuer une réparation ou une remise en état, une partie du travail est décidé à l'avance, mais nous savons que d'autres travaux en découleront. Nous prévoyons en général une certaine somme pour ces travaux supplémentaires et nous négocions les contrats au fur et à mesure que le besoin se présente. En général, lorsqu'on fait remettre en état un navire, il y a 25 p. 100 de travaux en plus pour lesquels nous essayons de créer une certaine forme de concurrence en exigeant du fournisseur qu'il propose un tarif horaire fixe que nous négocierons.

**Le président:** Monsieur Berger.

**M. G. A. Berger:** Si vous permettez, pour reprendre l'exemple cité par le député d'un travail qui coûterait à l'entrepreneur plus qu'il ne l'a prévu dans son offre, lorsqu'un marché est adjudgé à un entrepreneur suite à un appel d'offres, celui-ci reçoit le prix demandé et pas un sou de plus. L'offre est présentée à ses risques tout comme s'il travaillait pour Simpsons, Eatons ou vous-même. Une fois le prix convenu, on ne peut obtenir plus.

**M. Taylor (Bow River):** Dans ce cas, comment peut-on dépasser d'autant les coûts dans la construction de l'aéroport de Calgary?

**M. G. A. Berger:** D'abord, vous parlez d'un contrat dans lequel le ministère des Approvisionnements et Services n'a rien à voir.

**M. Taylor (Bow River):** Je parle de l'État en général.

**M. G. A. Berger:** Cela dépend de la nature du marché; peut-être y avait-il des clauses particulières. Bien entendu, lorsqu'on modifie les plans originaux, il faut prévoir un dépassement des coûts.

**M. Taylor (Bow River):** Peut-être, mais ces suppléments ne sont-ils pas dûs en fait à des travaux complémentaires prévisibles qui auraient dûs être mentionnés dans le contrat original?

**M. G. A. Berger:** Je ne saurais dire. Très souvent, la modification des plans entraîne une hausse des coûts.

**Le président:** Monsieur Allan.

**M. Allan:** À ce propos, il y a un problème sémantique. Je vais vous donner un exemple de ce que moi j'entends par dépassement des coûts. Disons que nous proposons au gouvernement d'acheter des avions dans un but précis et que le gouvernement accepte. Le programme est approuvé et on prévoit sans doute une certaine élasticité du budget pour parer à l'inflation, aux modifications conceptuelles, etc. Une fois le montant du programme approuvé par le gouvernement, 10 millions de dollars par exemple, le programme est officiellement adopté. Pour moi, il y aura dépassement des coûts si on excède le budget alloué. Autrement dit, si les modifications apportées au plan dépassent le budget original, ou si l'entrepreneur connaît des délais, ou encore si la Couronne est responsa-

**[Texte]**

contractor ran into delays, or the Crown was responsible for some of the problems, site problems or what-have-you, and the original budget was exceeded, then that would be a cost overrun. But within that program approval you would probably have 100 or 200 contracts, some of which might be less than what was budgeted and some of which might be more than what was budgeted but in total the whole program could still be within budget, and there indeed could be an overrun.

So when I talk about the term for my purposes, a cost overrun, I talk about the program per se as either being cost overrun from the original objective or not, and you can have individual contracts within that which are either up or down. But individual contracts also have design-change budgets associated with them and the terms of the conditions of the contract allow the customer to make changes. So if the customer orders up a change against the budget in the contract, that can be included in the contract and would not necessarily be an overrun. I am not certain that I am making myself clear, Mr. Chairman. This definition of cost overruns is very difficult to get your mind around.

**The Chairman:** The gentleman wants to ask a question about extensions.

**Mr. G. A. Berger:** Extension happen, and you are quite right. With an extension for a period of time or for quantity, one can legitimately ask should we extend the existing contract or should we go to a new competitive situation. Those are judgments which we as contracting procurement and supply people have to make all the time as to whether, in terms of on the one hand getting the best price for the Canadian taxpayer, and on the other hand, fairness of equity for our suppliers, we are in effect doing the best thing. Sometimes we will extend contracts, either in terms of quantity or in terms of time, and sometimes we will not and we will go out to a new solicitation.

**Mr. Taylor (Bow River):** There are times when it makes sense.

**Mr. G. A. Berger:** These are judgments, and then everything that we do, of course, is subject to audit, first of all by our own quality-control people, then by our own internal auditors and then, of course, by the Auditor General, and everyone has to stand up at the bar and be counted as to whether they in effect made the right decision as to whether to extend as opposed to ...

**Mr. Taylor (Bow River):** The extensions I am questioning involve quite large sums of money.

**Mr. G. A. Berger:** If I could have an example.

**Mr. Taylor (Bow River):** And the extensions to the contract that were thought of afterwards.

**Mr. G. A. Berger:** Add-on work?

**Mr. Taylor (Bow River):** Yes.

**Mr. G. A. Berger:** Were they stipulated in the contract?

**Mr. Taylor (Bow River):** Let us take an example. You let a contract to build a road in the Northwest Territories. The weather is really good and the contractor finishes it a month before the cold weather sets in so they do another five or eight miles. So you just give it to him at that price, but another contractor could very well have bid less than that for dirt and

**[Traduction]**

ble de certains problèmes d'emplacement ou autres, il y a dépassement des coûts. Même en demeurant en deçà du budget autorisé pour le programme qui doit comporter de 100 à 200 contrats, il peut y avoir dépassement des coûts pour certains d'entre eux à l'intérieur du programme global, mais les divers contrats peuvent également s'équilibrer.

Pour moi donc, un dépassement des coûts se produit lorsque pour l'ensemble d'un programme, modifié ou non, le budget original est insuffisant. Le budget de chacun des contrats permet des modifications conceptionnelles. Si le client demande une modification entraînant une dépense supplémentaire, il se peut qu'on n'excède tout de même pas le budget autorisé. Je ne sais pas si vous me comprenez bien. Il est très difficile de saisir la définition de ce dépassement des coûts.

**Le président:** Monsieur pose une question sur la reconduction.

**Mr. G. A. Berger:** Vous avez raison de dire que parfois on reconduit des contrats. Lorsqu'il y a reconduction du contrat original, on peut se demander si on doit préserver celui-ci ou si on doit faire un nouvel appel d'offres. C'est une décision que nous, les responsables des contrats et approvisionnements, devons prendre continuellement afin d'arriver à obtenir le meilleur prix possible pour les contribuables tout en étant juste pour les fournisseurs. Nous recherchons le meilleur compromis. Parfois nous augmentons la valeur d'un contrat, d'autres fois nous lançons un nouvel appel d'offres.

**M. Taylor (Bow River):** Parfois c'est plus rationnel.

**M. G. A. Berger:** C'est un jugement de valeur à porter, et de toute façon tout est vérifié une première fois par nos préposés au contrôle de la qualité, ensuite par nos propres vérificateurs, et enfin par le vérificateur général. Nous devons tous rendre compte de nos décisions, c'est-à-dire si ...

**M. Taylor (Bow River):** Les reconductions que je remets en cause sont assez profitables.

**M. G. A. Berger:** Pourriez-vous me donner un exemple?

**M. Taylor (Bow River):** ... tout cela a été ajouté une fois le contrat original signé.

**M. G. A. Berger:** C'était du travail supplémentaire?

**M. Taylor (Bow River):** Oui.

**M. G. A. Berger:** Est-ce qu'il était mentionné dans le contrat?

**M. Taylor (Bow River):** Disons qu'on adjuge un contrat pour construire une route dans les territoires du Nord-ouest et que, le climat étant particulièrement clémente, la construction se termine un mois avant l'arrivée du temps froid. On en profite donc pour construire 5 ou 8 milles de plus. On adjuge donc le contrat au même entrepreneur, au même prix, alors

[Text]

so on. This is the type of thing I am getting at, wanting to know whether or not this extension has become a common practice, particularly in Public Works.

**Mr. G. A. Berger:** We cannot comment, Mr. Chairman, about what the Department of Public Works or other construction agencies do. I would think, though, in the kind of example you have . . .

**Mr. Taylor (Bow River):** This is a common practice in the work you undertake. I have known cases where it has become quite common practice and, in my view, it is very, very unfair. That is what I want to get at. If it is not going on, fine.

**Mr. G. A. Berger:** If you had an example, sir, we could check it out and come back with the reasons why a particular contract was or was not extended.

**Mr. Taylor (Bow River):** That is what I would like to find out. How many have been extended? The gentleman said that Mr. Meyboom said he would provide us with that information.

**The Chairman:** Yes, I think we are into a subject where we probably do not have the information in front of us. I also note that it is now 12.25 p.m. We will take this up in the steering committee, but I feel that this whole area is an area which require more than the two meetings we have allocated to it so far. I would like to suggest that we would perhaps come back to this at some later sessions when we get our schedule for the year straightened out, because I still have even today four questions who have not had the opportunity of asking any questions. Messrs. Cameron, Joyal, Gamble, and Desmarais, and it is very unfortunate that we cannot get through it.

• 1225

**Mr. Cameron:** there are a few minutes left if you would like to ask a few questions.

**Mr. Cameron:** I will try to keep it short. Just a comment on the Long Range Patrol Aircraft. I think that was a godawful contract, badly handled from the start to finish, but it is history now.

We bought those tanks from Germany. Now we are getting \$61 million for ammunition and explosives. It would seem to me this is probably for this tank outfit, a good part of it. If we are going to do that, then we just cannot afford to keep Canadian Arsenals. Disband it, do something. Why cannot Canadian Arsenals produce this ammunition for us? Was that not negotiated in the contract, or was it negotiated they are going to supply the ammunition?

**The Chairman:** Mr. Allan.

**Mr. Allan:** Canadian Arsenals is supplying a large portion of our ammunition requirements: the 105 millimeter, 100 millimeter, and so on. But there are certain ranges of ammunition Canadian Arsenals' facilities are not suitable for . . .

**Mr. Cameron:** Probably the newer . . .

**Mr. Allan:** . . . some of the newer pyrotechnics and that kind of thing, which they are just not geared up for. We order in fairly small quantities compared to other countries. In those

[Translation]

qu'un autre entrepreneur aurait pu présenter une offre inférieure. Voilà le genre de reconduction dont je parle et je voudrais bien savoir si c'est chose courante, surtout au ministère des Travaux publics.

**M. G. A. Berger:** Nous ne pouvons pas vous dire comment fonctionne le ministère des Travaux publics ou les autres organismes responsables de la construction. D'après l'exemple que vous me donnez . . .

**M. Taylor (Bow River):** C'est courant, je crois. Je sais de bonne part que c'est chose courante et je trouve cela injuste. Voilà le message que je voulais passer. Si ce n'est plus le cas chez vous, tant mieux.

**M. G. A. Berger:** Si vous pouviez nous donner un exemple, nous pourrions faire les vérifications qui s'imposent et vous donner les motifs de la reconduction de certains contrats.

**M. Taylor (Bow River):** C'est ce que je cherche à découvrir. Combien de contrats du genre ont été reconduits? On a dit que M. Meyboom allait nous donner ces renseignements.

**Le président:** Oui. Je crois que nous discutons d'une question pour laquelle nous ne disposons pas des renseignements voulus. Je remarque qu'il est déjà 12 h 25. Je crois que toute cette question mérite plus de deux séances d'étude et je voudrais bien en discuter avec le comité directeur. Peut-être devrions-nous tenir des séances supplémentaires une fois que nous aurons réussi à établir notre emploi du temps d'ici la fin de l'année. J'ai encore sur ma liste les noms de quatre députés qui n'ont pas eu l'occasion de poser une seule question. Ce sont MM. Cameron, Joyal, Gamble et Desmarais. Malheureusement, nous n'aurons pas le temps de les entendre tous.

Monsieur Cameron, peut-être pourriez-vous profiter des dernières minutes qui nous restent pour poser des questions.

**M. Cameron:** Je vais essayer d'être aussi bref que possible. D'abord, au sujet des avions patrouilleurs à long rayon d'action, je trouve que c'est un contrat abominable qui a fini aussi mal qu'il a commencé. Malheureusement, c'est maintenant du passé.

Nous avons acheté des chars de l'Allemagne et nous achetons maintenant pour 61 millions de dollars de munitions et d'explosifs. Je suppose que nous avons besoin de ces munitions pour ces chars. S'il en est ainsi, nous n'aurons sans doute pas les moyens de garder les Arsenaux canadiens. Il faudrait faire quelque chose, peut-être même dissoudre cette société. Pourquoi les Arsenaux canadiens ne peuvent-ils pas fabriquer ces obus pour nous? N'était-ce pas prévu dans le contrat négocié?

**Le président:** Monsieur Allan.

**M. Allan:** Les Arsenaux canadiens fournissent une grande partie de nos obus: les 105 millimètres, les 100 millimètres, etc. Toutefois, l'équipement des Arsenaux canadiens ne leur permet pas de fabriquer tous les calibres . . .

**M. Cameron:** Peut-être que les nouveaux . . .

**M. Allan:** . . . et leurs machines ne conviennent pas à la toute nouvelle pyrotechnique et le reste. En outre, nous commandons des petites quantités par rapport à d'autres pays.



*[Texte]*

cases it does not make good economic sense for us to set up a production line at Canadian Arsenals for the type of quantities we are using. Therefore we buy offshore in those cases.

I would like to talk a little about your remarks on the Long Range Patrol Aircraft. I would like to inform the honourable members that that program is on time; it is within budget. The airplane is undergoing tests at the moment. It has about 100 hours flight-test on it. It is performing extremely well. The industrial benefit proposals in the commitments the contractor undertook in the contract are in fact being exceeded by Lockheed, and that program, Mr. Chairman, has been one of the sweetest programs I have ever been associated with. The contract is performing well. The government is getting good value. I am just delighted with the performance of Lockheed on that program. We did have some problems in the approval process, but those are ironed out. All the efforts which went into the planning of that program meant the budgets were set properly, the work was defined properly, the contracts were entered into properly, and there will be no cost overrun on that program.

**Mr. Cameron:** I am sorry. I must make a comment here . . .

**The Chairman:** Excuse me. I think I should state as a matter of record that I had some association with that contract myself when I was in the private sector, from the point of view of Lockheed. I can assure you the government supports the plane.

**Mr. Deniger:** I would like to ask you some questions about that, Mr. Chairman.

**Mr. Cameron:** Just a general comment: please do not take offense at anything I say. I get worked up over these things. I know you are good public servants and I do not mean anything personal.

**Mr. Allan:** Not at all, sir. I just wanted to make sure the record was clear.

**Mr. Cameron:** Okay. Are any areas outside Central Canada taken into regard when you are calling—and I suppose it is these small contracts? I am keeping a record of one particular group of them, and it is coming out Ontario, Quebec, the Maritimes—from Manitoba west we are all just down in the dumps. When you figure it on a per capita basis, is there any way we can raise that, get more of these contracts into Western Canada? And of course I am particularly concerned with B.C.

**The Chairman:** Mr. Berger.

**Mr. G. A. Berger:** Much depends on the kind of thing required and the interests of the people in bidding. In terms of our regional requirements, we certainly have offices out, for example, in British Columbia. We have offices in Victoria and in Vancouver, and in addition we have activities now out there in the Vancouver office to encourage buying of science and and R&D activities in British Columbia as well as electronics and data processing. So we even have specialists out there to handle the requirements there.

Some people say you should do things on a per capita basis, but you also have to take a look at the distribution of industry. If you do not have a particular kind of industry in British

*[Traduction]*

C'est pourquoi, il est plus profitable d'acheter à l'étranger que d'obliger les Arsenaux canadiens à monter une telle chaîne de production.

Je vais maintenant revenir à ce que vous avez dit au sujet de l'avion patrouilleur à long rayon d'action. Je tiens à vous dire que l'échéancier et le budget sont tous deux respectés. L'avion est en train de subir les tests. Il compte déjà une centaine d'heures de vols d'essai. Nous sommes très satisfaits de sa performance. Lockheed dépasse même les retombées industrielles qu'elle avait promises dans son contrat. C'est l'un des programmes les plus avantageux auxquels il m'ait été donné de participer. Tout se déroule bien et le gouvernement y trouve son compte. Je suis ravi du rendement de Lockheed. Nous avons eu du mal à faire approuver le projet, mais toutes les difficultés ont été aplanies. Étant donné les efforts de planification déployés, les budgets ont été très bien préparés, les travaux ont été bien définis et les contrats ont été rédigés en bonne et due forme. On ne prévoit donc pas dépasser les coûts prévus.

**M. Cameron:** Je m'excuse, je me dois d'intervenir . . .

**Le président:** Excusez-moi. Je crois devoir dire que j'ai moi-même participé au contrat puisque je travaillais à ce moment-là dans le secteur privé, pour Lockheed. Je puis vous assurer que le gouvernement est enchanté de cet avion.

**Mr. Deniger:** Je voudrais bien poser quelques questions à ce sujet, monsieur le président.

**M. Cameron:** Une observation générale: je vous en prie, ne vous en offensez surtout pas. Je me laisse emporter par ces choses mais je sais que vous êtes de bons fonctionnaires et que vous ne prenez pas mes critiques personnellement.

**M. Allan:** Pas du tout, monsieur. Je voulais simplement que ce soit bien entendu.

**M. Cameron:** Parfait. Faites-vous des appels d'offres ailleurs qu'au centre du Canada pour ces petits contrats? J'ai ici une liste d'un groupe de contrats accordés surtout en Ontario, au Québec et dans les Maritimes; il n'y a absolument rien à l'ouest du Manitoba. Est-ce qu'on pourrait augmenter la proportion de contrats par habitant dans l'Ouest du Canada? Bien sûr, je m'intéresse surtout à la Colombie-Britannique.

**Le président:** Monsieur Berger.

**M. G. A. Berger:** Cela dépend surtout du service ou du produit recherchés et des intérêts des soumissionnaires. Nous avons des bureaux un peu partout notamment en Colombie-Britannique, à Victoria et à Vancouver qui s'occupent de répondre aux besoins régionaux. De plus, le bureau de Vancouver cherche à favoriser la recherche et le développement et d'autres activités scientifiques dans la province, dont l'électronique et l'informatique. Nous avons des spécialistes là-bas qui s'occupent des approvisionnements.

Certains voudraient qu'on adjuge les contrats d'après le nombre d'habitants, mais n'oubliez pas qu'on doit tenir compte de la répartition de l'industrie. Si on ne trouve pas certaines

[Text]

Columbia or Saskatchewan, or even Ontario, then it is very difficult to buy from it.

**Mr. Allan:** Mr. Chairman, I would just like to make one comment. One project comes to mind where we repatriated work we were having done in Europe back to Canada, and this is the repair and overhaul of F-104 aircraft. That job was won competitively by Northwest Industries Ltd. in Alberta and Edmonton, they took the business away from a European company. To boot, in the price was an amount to ferry these aircraft back from Europe to Canada to pool them with the Canadian airplanes and to refurbish and overhaul the aircraft at the Edmonton plant. I thought that was a terrific achievement for that particular company. I can also add that Bristol Aerospace Limited in Winnipeg is very active in designing, developing and marketing rocket motors for a new weapon system called the CRV7. It looks as though it is going to be a winner in terms of export potential and we are very encouraged by the efforts of the company on that score. Those were just two examples that came to mind as you were speaking.

• 1230

**Mr. Cameron:** I would like it if you could give me a paper or something on that particular one in Edmonton so that I can use it in the Chamber of Commerce and tell those guys to get going.

**Mr. Allan:** I will be absolutely delighted to do that.

**Mr. Taylor (Bow River):** May I have it also?

**Mr. Allan:** Yes, sir.

**The Chairman:** Mr. Joyal.

**M. Joyal:** J'invoque le Règlement, monsieur le président.

**Le président:** M. Joyal formule un point d'ordre.

**M. Joyal:** Monsieur le président, pouvez-vous nous informer si c'est votre pratique de reconnaître les partis alternativement ou si vous donnez la parole aux orateurs selon la liste d'entrée que votre greffier vous fournit?

**Le président:** J'essaie d'établir un équilibre, monsieur Joyal, parce que l'autre jour il y en avait avait beaucoup plus d'un côté que de l'autre. Mais j'essaie d'en insérer un de chaque parti, plus ou moins selon le cas. Alors, aujourd'hui, c'est vrai qu'on a en eu deux de ce côté-là, et j'aimerais bien vous donner l'opportunité de poser une dernière question si le Comité est d'accord.

**M. Joyal:** Je n'ai pas l'intention d'aborder les deux sujets que je voulais discuter ce matin. Le premier a trait à une modification que je voudrais proposer au règlement du Conseil du Trésor concernant l'article 8 du Règlement relatif aux marchés de l'État. Mais avant de faire la proposition, j'aurais voulu entendre M. Meyboom sur la proposition que j'ai l'intention de faire.

Et ensuite, j'ai une autre recommandation que je voudrais, évidemment, si le Comité est d'accord, inclure dans notre rapport final. Mais celle-là concerne le bureau du Vérificateur général, et avant de la faire il me semble que je devrais avoir l'opinion du Conseil du Trésor et du bureau du Vérificateur

[Translation]

industries en Colombie-Britannique, en Saskatchewan ou en Ontario, il est impossible d'y adjuger des contrats.

**M. Allan:** Monsieur le président, j'aimerais faire une observation. Je me souviens qu'on avait adjugé à un pays européen le contrat pour la réparation et la remise à neuf d'appareils F-104 et qu'on a rapatrié ce contrat. Il y a eu appel d'offre et c'est la *Northwest Industries Ltd.* d'Edmonton en Alberta, qui a récupéré le contrat de la société européenne. En outre, d'après le contrat, on payait le transport par avion de ces avions d'Europe pour la remise à neuf à Edmonton. C'était tout un exploit pour cette société. J'ajouterais que la *Bristol Aerospace Limited* de Winnipeg fait beaucoup de travail ayant trait à la conception, à la mise au point et à la commercialisation de moteurs de roquettes pour une nouvelle arme appelée le CRV7. Il semble que cette arme aura énormément de potentiel pour l'exploration, et nous sommes très heureux des travaux de l'entreprise. Voilà deux exemples qui me sont venus à l'idée pendant que vous parliez.

**M. Cameron:** J'aimerais que vous m'écriviez les quelques renseignements dont vous disposez sur le contrat de la société d'Edmonton. Je pourrai ainsi dire aux membres de la Chambre de commerce de se démenner un plus plus.

**M. Allan:** J'en serai ravi.

**M. Taylor (Bow River):** J'aimerais en avoir moi aussi.

**M. Allan:** Certainement.

**Le président:** Monsieur Joyal.

**Mr. Joyal:** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Joyal, on a point of order.

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, could you tell us whether you usually recognize members in order to alternate between the parties or recognize them according to the order in which they notify the Clerk?

**The Chairman:** I try to strike a balance, Mr. Joyal, but the other day there were more members one one side than on the other. I try more or less to alternate between the various parties, depending on the circumstances. Today, I admit there were two members on this side but if the Committee agrees, I will give you the opportunity of asking the last question.

**Mr. Joyal:** I have no intention to go into the two questions I had in mind this morning. The first one is about a change I intend to propose to the Treasury Board policy concerning Article 8 of the Government Contracts Regulations. Before making that proposal though, I would have liked to hear what Mr. Meyboom thinks about it.

And then, if the Committee agrees, I would like to make another recommendation which could appear in our final report. It concerns the Office of the Auditor General. Before presenting it, I would prefer hearing the opinion of the Treasury Board and of the Auditor General's office and also have it

*[Texte]*

général enregistrée dans les débats. Elle concerne la confection des listes des personnes ou des entreprises à soumissionner.

**Mr. Gamble:** On a point of order, Mr. Chairman, I thought these proceedings were to end at 12.30 p.m. If that is the case, would we not require the unanimous consent of the members before we were to proceed? I know we have another meeting following the conclusion of this one, and I would think Mr. Joyal could appear at the next meeting and continue with his questions. It looks as though we are going to go on for some considerable length of time.

**Mr. Joyal:** That is right, that is what I was suggesting, if I had not been stopped by my colleagues. I was suggesting that those subjects are important and, with your consent at the steering committee meeting, they could be reported to another meeting on that very subject. I think there are still matters to investigate.

**The Chairman:** Mr. Joyal, I made the comment earlier; I think this whole area of contracting procedures is of such importance that we are going to raise it at the steering committee meeting and we will report back to the Committee on Tuesday as to what our conclusions are with regard to future scheduling.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** With that, I would just like to have a motion from you with regard to printing these three documents, which consist of the report from DSS on the contract breakdown, the report from Treasury Board on retroactive submissions, and this statement from the DSS customer manual.

**Mr. Deniger:** The real estate alliance of Bosley and Berger are happy to do that.

**The Chairman:** I might add that we will be distributing to you the other 140 pages of material. I am advised that the cost of printing it would be approximately \$10,000, so for us to set an example, I think we should simply distribute 30 copies of it—that was the additional material put forward by Mr. Bailey.

**Some hon. Members:** Agree.

**The Chairman:** I would like to remind you that we do have a steering committee meeting immediately and I would like to adjourn this meeting to the call of the Chair next Tuesday.

Thank you very much.

*[Traduction]*

on record. It deals with source lists of suppliers and tendering companies.

**M. Gamble:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je croyais que le Comité devait lever sa séance à 12 h 30. Or, n'avons-nous pas besoin du consentement unanime des membres pour poursuivre la séance? Je sais que nous avons une autre réunion à la fin de celle-ci et je crois que M. Joyal pourrait revenir à notre prochaine réunion pour poser ses questions. J'ai l'impression que nous allons continuer de siéger encore un petit bout de temps.

**M. Joyal:** Vous avez raison, voilà pourquoi je m'apprêtais à proposer, si on ne m'avait pas interrompu, que ces sujets importants fassent l'objet d'une autre réunion, si le comité directeur est d'accord. D'autres questions doivent encore être fouillées.

**Le président:** Monsieur Joyal, j'ai dit justement plus tôt que tout ce qui touche les contrats est si important que nous allons suggérer au comité directeur d'avoir des séances supplémentaires. Mardi prochain, nous ferons part au Comité de notre décision.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** J'aimerais maintenant qu'on présente une motion pour faire imprimer ces trois documents, à savoir la ventilation des contrats du ministère des Approvisionnements et Services, le rapport du Conseil du Trésor sur les contrats rétroactifs, et cette page tirée du manuel des clients du MAS.

**M. Deniger:** La fusion immobilière Bosley et Berger est heureuse de le faire.

**Le président:** Je vous préviens que nous allons vous distribuer 140 autres pages de documents. Le coût d'impression sera d'environ \$10,000; nous devrions donc donner l'exemple et n'en distribuer que 30 copies de ce que nous a apporté M. Bailey.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** J'aimerais vous rappeler qu'une réunion du comité directeur suit immédiatement celle-ci. La séance est levée.

Merci beaucoup.





## APPENDICE «PA-3»

## APPENDIX "PA-3"

Retroactive Submissions/Présentations rétroactives  
Approved by Treasury Board/Approuvées par le Conseil du Trésor

Department Ministère	Number/Quantité		Change Différence
	Oct. 1978	Oct. 1979	
Canadian Transport Commission Commission canadienne des transports	1		-1
Correctional Services of Canada Service correctionnel du Canada, Le	1	3	+2
Defence Construction (1951) Limited Construction de défense (1951) Limitée		2	+2
External Affairs Department Affaires extérieures, Ministères des		3	+3
Health and Welfare Canada Santé et Bien-être social Canada		2	+2
Indian and Northern Affairs Department Affaires Indiennes et du Nord, Ministère des	1		-1
Industry, Trade and Commerce Industrie et Commerce	2		-2
Justice Department Justice, Ministère de la	2		-2
National Film Board Office national du film	1		-1
Public Works Canada Travaux publics Canada	3	1	-2
Solicitor General, Ministry of Soliciteur général, Ministère du		1	+1
Supply and Services Canada Approvisionnement et Services Canada	1	3	+2
Transport Canada Transports Canada	2		-2
TOTAL	14	15	+1
TOTAL CONTRACT SUBMISSIONS APPROVED TOTAL APPROUVE DES PRESENTATIONS CONTRACTUELLES	128	87	
% RETROACTIVE/RETROACTIVES	10.94%	17.2%	
P. Meyboom Deputy Secretary Administrative Policy Branch			

## APPENDIX "PA-4"

FY 1976/77 - SELECTION METHOD STATISTICS

	DOCUMENTS		VALUES	
	NO.	%	\$	%
Total SA Business	281,920	100.0	2,872,208,000	100.0
Total Single Sourcing (07,08,09)	89,659	31.8	1,821,697,233	63.4
<u>SINGLE SOURCING STATISTICS</u>				
(A) No Substitute (Customer Supported)	13,767	15.4	242,837,000	13.5
(B) Industry Wide Regulations	1,612	1.8	102,171,000	5.7
(C) Co-operative Logistics	20	.1	37,000,000	2.1
(D) Research and Development	2,504	2.8	89,432,000	5.0
(E) Repair and Overhaul	2,400	2.7	204,500,000	11.2
(F) Call-Ups (Departmental Individual Standing Offer)	7,920	8.8	26,284,000	1.5
(G) Other Categories (detailed below)	61,436	68.4	1,119,473,233	61.0
TOTAL	89,659	100.0	1,821,697,233	100.0

The following contractual documents  
are included in the \$1,119,473,233  
Other Categories

Major Contracts:

\$697M for LRPA  
\$125M for Leopard Tank  
\$ 28M for Corps Commissionaire  
\$ 61M for Ammunition/Explosives  
\$ 24M for Swine Flu  
\$935 Million TOTAL 935,000,000

Low Dollar Value Contracts

(\$5,000.00 and under) of  
approximately 55,000 contracts  
for a total value of \$60 Million 60,000,000

Residual: e.g. Aerial survey,  
spraying and certain other export  
contracts. There are 6,436 contracts  
involved in this category to a  
value of \$84.5 million

84,473,233

\$1,119,473,233



## APPENDICE «PA-4»

ANNEE FISCALE 1976/77 - STATISTIQUES SUR LA METHODE DE SELECTION

	DOCUMENTS		VALEURS	
	NO.	%	\$	%
Total des affaires - adm. des Approv.	281,920	100.0	2,872,208,000	100.0
Total - fournisseur unique (07, 08, 09)	89,659	31.8	1,821,697,233	63.4
<u>STATISTIQUES - FOURNISSEUR UNIQUE</u>				
(A) Aucun substitut (support du client)	13,767	15.4	242,837,000	13.5
(B) Règlements d'envergure industrielle	1,612	1.8	102,171,000	5.7
(C) Logistique coopérative	20	.1	37,000,000	2.1
(D) Recherche et développement	2,504	2.8	89,432,000	5.0
(E) Réparation et révision d'équipement	2,400	2.7	204,500,000	11.2
(F) Commandes partielles (Offre permanente ministérielle, catégorie - fournisseur unique)	7,920	8.8	26,284,000	1.5
(G) Autres catégories (détaillées ç-i-dessous)	61,436	68.4	1,119,473,233	61.0
TOTAL	89,659	100.0	1,821,697,233	100.0

Les documents contractuels suivants  
sont inclus dans le montant de  
\$1,119,473,233 autres catégories:

Contrats principaux:

\$697M pour les avions patrouilleurs à  
longs rayons  
\$125M pour les chars léopard  
\$ 28M pour le Corps de commissionnaires  
\$ 61M pour les munitions/explosifs  
\$ 24M pour la grippe porcine  
\$935 Millions TOTAL

935,000,000

Les contrats de faible valeur  
(\$5,000 et moins) comprenant  
approximativement 55,000 contrats  
d'une valeur totale de \$60 millions

60,000,000

Résiduel: par ex.: Aperçu aérien,  
vaporisation et certains autres  
contrats d'exportation. Il y a  
6,436 contrats dans cette catégorie  
pour une valeur de \$84.5 millions

84,473,233

\$1,119,473,233

## APPENDIX "PA-5"



### 319. DISTRIBUTION OF CONTRACTUAL DOCUMENTS

- 1 Copies of each purchase document, and any subsequent documents affecting the original purchase document, will be sent to the address represented by the ordering office code shown in Block 7 of the requisition
- 2 Internal distribution of purchase documents within the customer department is the responsibility of the office receiving the above copies



### 320. CONTRACT DELIVERY FOLLOW-UP

- 1 Delivery follow up is the responsibility of DSS. However, for contracts placed by DSS Regional Supply Centres / District Supply Offices and all contracts specifying delivery "as and when required" or standing offers, DSS will only take delivery follow up action when requested to do so by customer departments or agencies
- 2 Details of delayed or unsatisfactory delivery should be reported to the Supply Secretariat (14A1), DSS, Hull, Quebec, K1A 0S5, or to the DSS Regional Supply Centre / District Supply Office or to the Head Office Product Centre which placed the contract



### 321. REQUISITIONS FOR RENEWAL OF SERVICE CONTRACTS AND STANDING OFFERS

- 1 The award of a contract for work which has already been performed may result in increased cost or embarrassment to both the customer and the Department of Supply and Services. It is also unfair to expect a supplier to perform work without a contract
- 2 In order to prevent such an occurrence, customers are requested to provide DSS with their renewal requisitions at least 90 days in advance of the expiry dates of existing contracts (or other times may be established by prior agreement)
- 3 Representatives of DSS Product Centres and Regional Supply Centres are available on request to provide advice and assistance in defining a renewal requirement



### 322. LEAD TIME ON COMPLEX PROCUREMENT

- 1 When a complex requirement or project involves a planned work commencement date by a contractor, customers should ensure that in most cases at least 90 days advance notice of a defined requirement be given to DSS to enable it to provide tenders or RFP's, to negotiate contracts and obtain authorization for contract award prior to the work commencement date. Customers should also ensure that a fully funded CD/Requisition reaches DSS in sufficient time to enable the customer department and DSS to achieve the work commencement date



### 323. LEAD TIME ON CONTROLLED COMMODITIES

- 1 To avoid delay in acquiring a commodity the procurement of which is subject to Treasury Board or other third party approval, customers should ensure that DSS receives advance notice of the requirement in sufficient time to allow DSS to obtain the necessary approval. Controlled commodities, all of which require their own unique approval procedure, include such items as photocopiers (purchase or rental), word processors and furniture

## APPENDICE «PA-5»

### 319. DISTRIBUTION DES DOCUMENTS CONTRACTUELS

1. Des exemplaires de chaque document d'achat et de tout autre document modifiant ce document d'achat doivent être expédiés à l'adresse représentée par le code du bureau d'origine qui figure à la case 7 de la demande.
2. Il incombe au bureau qui reçoit les documents d'achat susmentionnés d'en distribuer les exemplaires au sein du ministère client.

### 320. RAPPEL DE LIVRAISONS

1. Il appartient au MAS d'assurer le suivi des livraisons. Toutefois, dans le cas des contrats passés par un centre régional d'approvisionnement ou un bureau d'approvisionnement de district du MAS et de tous les contrats précisant livraison "au fur et à mesure des besoins" ou les contrats passés en vertu d'offres permanentes, le MAS ne s'occupera du suivi des livraisons qu'à la demande expresse des ministères ou organismes clients.
2. Les rapports de livraisons tardives ou peu satisfaisantes doivent être adressés au Secrétariat des Approvisionnements (14A1), MAS, Hull (Québec) K1A 0S5, ou bien au centre régional ou au bureau de district d'approvisionnement ou au centre de produits de l'Administration centrale qui a passé le contrat.

### 321. DEMANDES DE RENOUVELLEMENT DES CONTRATS ET OFFRES PERMANENTES POUR LES SERVICES

1. L'adjudication d'un contrat pour des travaux déjà exécutés peut occasionner une augmentation du prix ou quelque embarras soit au client, soit au ministère des Approvisionnements et Services. Il est également injuste d'exiger qu'un entrepreneur fasse les travaux sans contrat.
2. Afin d'éviter un tel événement, les clients sont priés de fournir au MAS leurs demandes de renouvellement au moins 90 jours avant les dates de terminaison des contrats actuels (ou autres dates peuvent être établies par un accord préalable).
3. Les représentants des centres de produits et des centres d'approvisionnement régionaux du MAS sont prêts à donner leur conseil et leur aide pour définir une exigence de renouvellement.

### 322. DÉLAI EN CAS D'ACQUISITION COMPLEXE

1. Lorsqu'un besoin ou un projet complexe entraîne une date prévue pour le commencement du travail par l'entrepreneur, les clients devraient s'assurer, pour la plupart des cas, qu'ils avertissent le MAS au moins 90 jours d'avance d'un besoin définit pour lui permettre d'appeler des offres ou de demander des propositions, de négocier des contrats, et d'obtenir l'autorisation pour l'adjudication du contrat avant la date du commencement du travail. En outre, les clients devraient s'assurer qu'ils envoient au MAS une demande de contrat ou une demande complètement fondée en temps suffisant pour permettre au ministère client et au MAS de réaliser la date du commencement du travail.

### 323. POSSIBILITÉ DE DÉLAI CONCERNANT LES PRODUITS CONTRÔLÉS

1. Afin d'éviter tout retard à l'acquisition d'un article dont l'achat nécessite l'approbation du Conseil du Trésor ou d'une autre tierce agence, les clients devraient s'assurer que le MAS reçoit un préavis suffisant pour lui permettre d'obtenir l'approbation requise. Les produits contrôlés, dont tous exigent leur propre méthode d'approbation unique, comprennent des produits tels que les photocopieurs (achat ou location), les machines de traitement des mots et le mobilier.



















If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à l'Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. R. M. Dubois, Deputy Auditor General;  
Mr. J. H. Shaw, Principal.

### *From the Treasury Board Secretariat:*

Mr. P. Meyboom, Deputy Secretary, Administrative Policy  
Branch.

### *From the Department of Supply and Services—Supply Administration:*

Mr. A. R. Bailey, Assistant Deputy Minister, Corporate  
Management Service;  
Mr. A. W. Allan, Assistant Deputy Minister, Science and  
Engineering Procurement Service;  
Mr. G. A. Berger, Assistant Deputy Minister, Commercial  
Supply Service.

### *Du bureau du Vérificateur général du Canada:*

M. R. M. Dubois, sous-vérificateur général;  
M. J. H. Shaw, directeur.

### *Du Secrétariat du Conseil du trésor:*

M. P. Meyboom, sous-secrétaire, Direction de la politique  
administrative.

### *Du ministère des Approvisionnements et Services—Adminis- tration des Approvisionnements:*

M. A. R. Bailey, sous-ministre adjoint, Gestion intégrée;  
M. A. W. Allan, sous-ministre adjoint, Approvisionnement  
scientifique et technique;  
M. G. A. Berger, sous-ministre adjoint, Approvisionnement  
commercial.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Tuesday, November 13, 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le mardi 13 novembre 1979

Président: M. Don Johnston

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Reports for the fiscal years ended March 31, 1977 and March 31, 1978. 1977 Report—Para. 2.7—re: the Comptroller General. 1978 Report—Chapter 6—Improving the Financial Information Parliament Receives

### CONCERNANT:

Les Rapports du Vérificateur général du Canada pour les années financières terminées le 31 mars 1977 et le 31 mars 1978. Rapport 1977—paragraphe 2.7—le Contrôleur général. Rapport 1978—Chapitre 6—Améliorer la qualité des renseignements financiers destinés au Parlement

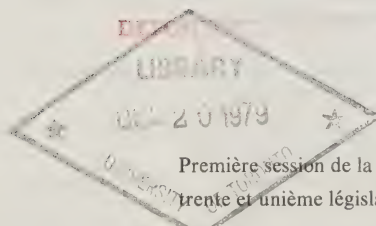
### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979



Première session de la  
trente et unième législature, 1979

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Don Johnston

*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Berger	Cook
Bujold	de Jong
Cameron	Desmarais
Clarke	Gamble
( <i>Vancouver Quadra</i> )	Halliday

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston

*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Joyal	Orlikow
Lamontagne	Reid
McDermid	Taylor ( <i>Bow River</i> )
Murta	Wakim—(19)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Monday, November 12, 1979:

Mr. Clarke (*Vancouver Quadra*) replaced Mr. Thacker;

Mr. Halliday replaced Mr. Bosley;

Mr. Wakim replaced Mr. McKenzie.

Tuesday, November 13, 1979:

Mr. McDermid replaced Mr. Fennell;

Mr. Reid replaced Mr. Blaker;

Mr. Bujold replaced Mr. Herbert;

Mr. Orlikow replaced Mr. Rae.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 12 novembre 1979:

M. Clarke (*Vancouver Quadra*) remplace M. Thacker;

M. Halliday remplace M. Bosley;

M. Wakim remplace M. McKenzie.

Le mardi 13 novembre 1979:

M. McDermid remplace M. Fennell;

M. Reid remplace M. Blaker;

M. Bujold remplace M. Herbert;

M. Orlikow remplace M. Rae.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 13, 1979

(5)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Berger, Cameron, Clarke (*Vancouver Quadra*), Cook, de Jong, Desmarais, Gamble, Halliday, Johnston, Lamontagne, McDermid, Murta, Orlikow, Reid, Taylor (*Bow River*) and Wakim.

*Other Members present:* Messrs. Deniger, Gauthier (*Ottawa-Vanier*) and Herbert.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

*Witnesses: From the Office of the Comptroller General of Canada:* Mr. H. G. Rogers, Comptroller General of Canada. *From the Office of the Auditor General of Canada:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Reports for the fiscal years ended March 31, 1977 and March 31, 1978.

The Committee resumed consideration of Paragraph 2.7 of the 1977 Report respecting the Comptroller General and Chapter 6 of the 1978 Report—Improving the Financial Information Parliament Receives.

The Chairman presented the Second Report which is as follows:

Your Sub-Committee agreed to recommend that the following tentative program with respect to the Study of Procedures in Cost Effectiveness in the Auditor General's 1978 Report be approved:

a) Thursday, November 15, 1979—Overview Chapters 2, 3, 4, 5

—Paragraphs 2.1 to 5.86

b) Monday, November 19, 1979—6:00 p.m.—Briefing dinner.

c) Tuesday, November 20, 1979—Planning Capital Acquisition Projects

Chapter 3—Overview—Paragraphs 3.1 to 3.27

Chapter 3—Indian and Northern Development—Schools—Paragraphs 3.35 to 3.43

d) Thursday, November 22, 1979—Planning Capital Acquisition Projects

Chapter 3—Transport—Calgary Int. Airport—Paragraphs 3.63 to 3.71

Chapter 3—Transport—"R" Class Icebreakers—Paragraphs 3.74 to 3.78

e) Tuesday, November 27, 1979—Measuring and Increasing Efficiency

Chapter 4—Overview—Paragraphs 4.1 to 4.26

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 NOVEMBRE 1979

(5)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 10, sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Berger, Cameron, Clarke (*Vancouver Quadra*), Cook, de Jong, Desmarais, Gamble, Halliday, Johnston, Lamontagne, McDermid, Murta, Orlikow, Reid, Taylor (*Bow River*) et Wakim.

*Autres députés présents:* MM. Deniger, Gauthier (*Ottawa-Vanier*) et Herbert.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Témoins: Du Bureau du contrôleur général du Canada:* M. H. G. Rogers, contrôleur général du Canada. *Du Bureau du vérificateur général du Canada:* M. J. J. Macdonell, vérificateur général du Canada.

Conformément à son ordre de renvoi permanent, contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude des rapports du Vérificateur général pour les années financières terminées le 31 mars 1977 et le 31 mars 1978.

Le Comité reprend l'étude du paragraphe 2.7 du Rapport 1977 concernant le Contrôleur général et du Chapitre 6 du rapport 1978—Améliorer la qualité des renseignements financiers destinés au Parlement.

Le président présente le Deuxième rapport suivant:

Le Sous-comité a convenu de recommander que le programme suivant, établi à titre d'essai et concernant l'étude des Procédures dans l'efficacité des coûts dans le rapport de 1978 du Vérificateur général, soit approuvé:

a) Le jeudi 15 novembre 1979—Vue d'ensemble des chapitres 2, 3, 4, 5

Paragraphes 2.1 à 5.86

b) Le lundi 19 novembre 1979—18 heures—Dîner-causerie.

c) Le mardi 20 novembre 1979—Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations

Chapitre 3—Vue d'ensemble—Paragraphes 3.1 à 3.27

Chapitre 3—Affaires indiennes et du Nord canadien—Écoles—paragraphes 3.35 à 3.43

d) Le jeudi 22 novembre 1979—Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations

Chapitre 3—Transports—Aéroport international de Calgary—Paragraphes 3.63 à 3.71

Chapitre 3—Transports—Brise-glaces de classe «R»—Paragraphes 3.74 à 3.78

e) Le mardi 27 novembre 1979—Mesure et augmentation du rendement

Chapitre 4—Vue d'ensemble—Paragraphes 4.1 à 4.26

Chapter 4—External Affairs—Passport Office—Paragraphs 4.48 to 4.52

f) Thursday, November 29, 1979—Measuring and Increasing Efficiency

Chapter 4—Post Office—Mail Processing—Paragraphs 4.73 to 4.79

g) Tuesday, December 4, 1979—Evaluating Effectiveness

Chapter 5—Overview—Paragraphs 5.1 to 5.24

Chapter 5—Solicitor General—Federal Parole System—Paragraphs 5.78 to 5.83

h) Thursday, December 6, 1979—Evaluating Effectiveness

Chapter 5—Employment and Immigration

—Canada Manpower Training Program—Paragraphs 5.34 to 5.40

—Local Initiative Program—Paragraphs 5.41 to 5.47

On motion of Mr. Lamontagne, seconded by Mr. Desmarais, it was agreed to.

Messrs. Rogers and Macdonell made statements and answered questions.

At 12:32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Chapitre 4—Affaires extérieures—Bureau des passeports—Paragraphes 4.48 à 4.52

f) Le jeudi 29 novembre 1979—Mesure et augmentation du rendement

Chapitre 4—ministère des Postes—Traitement du courrier—Paragraphes 4.73 à 4.79

g) Le mardi 4 décembre 1979—Évaluation de l'efficacité

Chapitre 5—Vue d'ensemble—Paragraphes 5.1 à 5.24

Chapitre 5—Solliciteur général—Système fédéral de libérations conditionnelles—Paragraphes 5.78 à 5.83

h) Le jeudi 6 décembre 1979—Évaluation de l'efficacité

Chapitre 5—Emploi et immigration

—Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada—Paragraphes 5.34 à 5.40

—Programme d'initiatives locales—Paragraphes 5.41 à 5.47

Sur motion de M. Lamontagne, appuyé par M. Desmarais, le Deuxième rapport est adopté.

MM. Rogers et Macdonell font des déclarations et répondent aux questions.

A 12 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, November 13, 1979

• 1106

*[Texte]*

**The Chairman:** In accordance with the permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee is resuming consideration of the Auditor General of Canada's Reports for the fiscal years ended March 31, 1977 and March 31, 1978. And in particular, we are calling Paragraph 2.7 of the 1977 Report respecting the Comptroller General and Chapter 6 of the 1978 Report which deals with improving the financial information Parliament receives.

At this stage I would like to read into the record the Second Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure, otherwise known as the steering committee. I hate to take the time of the Committee for this purpose, but it is necessary if we wish to have it recorded, which is necessary, in fact.

The Second Report is as follows: your subcommittee agree to recommend that the following tentative program with respect to the Study of Procedures in Cost Effectiveness in the Auditor General's 1978 Report be approved:

Thursday, November 15, 1979, overview, chapter 2, 3, 4 and 5, being paragraphs 2.1, to 5.86.

Monday, November 19, 1979, 6.00 p.m., briefing dinner.

Tuesday, November 20, 1979, planning capital acquisition projects, chapter 3, overview; Indian and Northern Development—Schools, paragraphs 3.1 to 3.27, and 3.35 to 3.43.

Thursday, November 22, 1979, planning capital acquisition projects, chapter 3—Transport, Calgary International Airport, paragraphs 3.63 to 3.71; and Transport "R" Class Icebreakers, paragraphs 3.74 to 3.78.

Tuesday, November 27, 1979, measuring an increasing efficiency, chapter 4, overview, paragraphs 4.1 to 4.26; and External Affairs, Passport Office, paragraphs 4.48 to 4.52.

Thursday, November 29, measuring and increasing efficiency, chapter 4, Post Office, mail processing, paragraphs 4.73 to 4.79.

Tuesday, December 4, 1979, evaluating effectiveness, chapter 5, overview, paragraphs 5.1 to 5.24; and Solicitor General, Federal Parole System, paragraphs 5.78 to 5.83.

Thursday, December 6, 1979, evaluating effectiveness, chapter 5, Employment and Immigration, Canada Manpower Training Program, paragraphs 5.34 to 5.40, and Local Initiative Program, paragraphs 5.41 to 5.47.

I would like to have a motion respecting this agenda.

**Mr. Lamontagne:** I so move.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le mardi 13 novembre 1979

*[Traduction]*

**Le président:** Conformément à l'ordre de renvoi permanent qui figure au Règlement de la Chambre des communes, le comité reprend l'examen des rapports du Vérificateur général du Canada pour les années financières se terminant le 31 mars 1977 et le 31 mars 1978. Aujourd'hui, nous étudions en particulier le paragraphe 2.7 du rapport de 1977, portant sur le contrôleur général, et le chapitre 6 du rapport de 1978, qui porte sur l'amélioration des renseignements financiers reçus par le Parlement.

J'aimerais maintenant lire le deuxième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure, également connu sous le nom de comité directeur. Je regrette de faire perdre du temps au comité pour cela, mais, est nécessaire si nous voulons que le dit rapport soit enregistré, et nous le voulons.

Voici donc le deuxième rapport: Le sous-comité est convenu de recommander l'approbation du programme provisoire suivant, programme portant sur le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité, travail qui fait l'objet de plusieurs chapitres des rapport de 1978 du Vérificateur général:

Le jeudi 15 novembre 1979, vue d'ensemble, chapitres 2, 3, 4 et 5 c'est-à-dire du paragraphe 2.1 au paragraphe 5.86.

Le lundi 19 novembre 1979, 18 h 00 dîner—breffage.

Le mardi 20 novembre 1979, Planification des projets d'acquisition d'immobilisations, chapitre 3, vue d'ensemble. Affaires indiennes et du Nord canadien—Écoles; 3.1 à 3.27 et 3.35 à 3.43.

Le jeudi 22 novembre 1979, Planification des projets d'acquisition d'immobilisations, chapitre 3; Transports—Aéroport international de Calgary, paragraphes 3.63 à 3.71, et Transports—Brise-glaces de classe «R», paragraphes 3.74 à 3.78.

Le mardi 27 novembre 1979, Mesurer et augmenter le rendement, chapitre 4, vue d'ensemble; paragraphes 4.1 à 4.26; Affaires extérieures—Bureau des passeports, paragraphes 4.48 à 4.52.

Le jeudi 29 novembre, Mesurer et augmenter le rendement, chapitre 4, Ministère des postes—Traitement du courrier, paragraphes 4.73 à 4.79.

Le mardi 4 décembre 1979, Évaluer l'efficacité, chapitre 5, vue d'ensemble, paragraphes 5.1 à 5.24; Solliciteur général—Système fédéral de libérations conditionnelles, paragraphes 5.78 à 5.83.

Le jeudi 6 décembre 1979, Évaluer l'efficacité, chapitre 5, Emploi et Immigration—Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada, paragraphes 5.34 à 5.40; et Programme d'initiatives locales, paragraphes 5.41 à 5.47.

J'aimerais que quelqu'un propose l'adoption de ce calendrier.

**M. Lamontagne:** Je le propose.



*[Text]*

**The Chairman:** I is moved by Mr. Lamontagne. Those in favour. No dissent?

Motion agreed to.

**Mr. Lamontagne:** May I have a copy of it?

**The Chairman:** We will print that as part of our proceedings today.

Our witnesses today are, beginning on my right, Mr. Harry Rogers, Comptroller General; Mr. J. J. Macdonell, Auditor General; Mr. W. Bindman, from the Office of the Comptroller General; and Mr. Rayner, from the Office of the Auditor General.

I will invite the Comptroller General, Mr. Rogers, to make a statement, followed in turn by the Auditor General. Then we will have our usual ten-minute rounds with respect to questions, but I would urge you to try to keep your questions within that ten-minute frame, if you can.

With that, Mr. Rogers, I invite you to open the proceedings with your statement.

• 1110

**Mr. H. G. Rogers (Comptroller General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

The first portion of my statement deals with one of the two subjects I have been asked to discuss today, and that has to do with the status of a study conducted by my office called IMPAC.

I need to review this in four parts, very briefly, recognizing the limitations on our time: first of all, what IMPAC is; second, what progress we have made to date; third, what the most important findings of the survey are; and last, how the departments are responding to the findings.

IMPAC is the name of a series of surveys designed to identify and obtain departmental agreement on those process deficiencies which inhibit establishing and making effective an integrated set of management practices and controls. In its essentials, such an integrated set of processes would ensure, in my view, first that objectives are stated as clearly as possible and prioritized; second, that activities are planned; third, that financial and person-year requirements are calculated on the basis of activity plans; fourth, that activities are controlled in relation to plans; fifth, that appropriate and accurate reports linking data on financial and non-financial results are available; sixth, that financial and administrative controls are adequate; seventh, that the results obtained are reviewed; and last, that the organization to fulfil these functions is suitable.

The surveys examined each of these points. IMPAC is much more than a series of surveys, however. The project's real thrust is to ensure that over a reasonable period of time—it would appear between two and five years—each department actually has in place and uses an economical and integrated set

*[Translation]*

**Le président:** Monsieur Lamontagne le propose. En faveur? Pas de désaccord?

Motion adoptée.

**M. Lamontagne:** Puis-je en avoir un exemplaire?

**Le président:** Ce sera imprimé dans la transcription des délibérations d'aujourd'hui.

Les témoins d'aujourd'hui sont, en commençant à ma droite, M. Harry Rogers, Contrôleur général, M. J. J. Macdonell, Vérificateur général, M. W. Bindman, du bureau du Contrôleur général et M. Rayner, du bureau du Vérificateur général.

Je vais inviter le Contrôleur général, M. Rogers, à faire une déclaration qui sera suivie par une déclaration du Vérificateur général. Ensuite, nous passerons aux interventions des députés et je prie instamment ces derniers d'essayer de s'en tenir aux dix minutes qui leur sont accordées.

Cela dit, monsieur Rogers, je vous invite à nous présenter votre déclaration.

**M. H. G. Rogers (Contrôleur général du Canada):** Merci, monsieur le président.

La première partie de ma déclaration porte sur l'un des deux sujets dont on m'a demandé de parler aujourd'hui, et il s'agit de la situation relative à un travail de recherche effectué par mon bureau et intitulé PPCG.

Je dois vous présenter cela en quatre volets, très rapidement, compte tenu du peu de temps dont nous disposons: premièrement, qu'est-ce que le PPCG? Deuxièmement, quelles sont nos réalisations jusqu'à ce jour? Troisièmement, quelles sont les constatations les plus importantes de l'enquête? Enfin, comment les ministères réagissent-ils à nos constatations?

Nous avons donné le nom de PPCG à une série d'enquêtes visant à identifier les défauts de traitement qui nuisent à l'établissement et à l'efficacité d'un ensemble intégré de pratiques et de mesures de contrôles de la gestion dans les ministères. Ces enquêtes ont aussi pour but d'amener les ministères à reconnaître l'existence de ces défauts. Essentiellement, l'ensemble intégré de procédés que nous proposons permettrait, selon moi, d'obtenir: premièrement, que les objectifs soient énoncés aussi clairement que possible et par ordre de priorité; deuxièmement, que les activités soient planifiées; troisièmement, que les besoins de trésorerie et les besoins en années-personnes soient calculés en se fondant sur les plans d'activité; quatrièmement, que les activités soient contrôlées pour qu'elles se conforment aux plans; cinquièmement, que des rapports appropriés et précis, établissant le lien entre les résultats financiers et les résultats non financiers, soient disponibles; sixièmement, que les mesures de contrôles financiers et administratifs soient adéquates; septièmement, que les résultats obtenus soient examinés; et, enfin, que l'organisation nécessaire à la réalisation de ces objectifs soit adéquate.

Les enquêtes ont donc porté sur chacun de ces points. Toutefois, le PPCG est beaucoup plus qu'une série d'enquêtes. L'objectif réel du programme est d'assurer qu'au bout d'une période raisonnable—ce serait une période qui varierait entre deux et cinq ans—chaque ministère dispose d'un ensemble



## [Texte]

of management practices and controls such as I have just described.

To accomplish this purpose, the IMPAC process has five steps beyond the initial survey. The first is, when the survey is completed in a department, I meet with the deputy minister to agree on the priorities for improvement. The next stage is the development of detailed action plans which spell out how the department will implement the required improvements, with what resources, and in what time frame. Members of my staff work directly with the department to aid in the preparation of the plan.

Next, the department forwards the finalized plan for my concurrence. At this point the plan becomes in effect a performance contract between me and the deputy minister.

Next, my staff will maintain close liaison with the department during implementation. The purposes of this will be to monitor progress, to offer technical advice to verify the quality of the improvements, and to negotiate any necessary amendments to the plan.

Finally, the individual plans will be made available to the Auditor General, and through him to this Committee, as you may require. The plans will provide fact-based evidence of the intentions of departments to resolve many of the issues raised by the Auditor General in past reports. His capability to verify progress being made against the plans will confirm that intentions are being translated into action.

This, then, is what IMPAC is. I would like to describe our progress with this project to this point.

By November 1979 IMPAC surveys had been completed in the 21 largest government departments and agencies. These organizations account for over 80 per cent of the total budgetary expenditures of government, excluding debt charges, and the same proportion of person-years. Surveys are now either under way or planned in a further 11 departments. Completing this second wave will bring our total coverage to 86 per cent of budget and 90 per cent of person-years. This work will be completed by the summer of 1980, and during the following year we will carry out also what you might call mini-surveys in the smallest departments and agencies.

Before I report on the progress of departments in preparing action plans and undertaking implementation, let me turn to our major government-wide findings. I will discuss them in five areas: financial administration, planning, management information and analysis, program evaluation, and internal audit. These are general findings, representing a distillation of the results of our surveys in individual departments.

## • 1115

Firstly, on financial administration, impact presents a basically encouraging picture of the current state of financial administration in the federal public service. For example, in

## [Traduction]

économique et intégré de pratiques de gestion et de mesures de contrôles telles que celles que j'ai décrites, et qu'il s'en serve.

Pour en arriver là, le PPCG comprend cinq étapes qui suivent la première enquête. La première, une fois que l'enquête est terminée dans un ministère, consiste à ce que je rencontre le sous-ministre pour que nous convenions des priorités d'amélioration. L'étape suivante est l'élaboration de plans d'action détaillés qui précisent comment le ministère mettra en œuvre les améliorations nécessaires, avec quelles ressources, et dans quels délais. Les membres de mon personnel travaillent en collaboration avec ceux du ministère pour préparer le plan.

Ensuite, le ministère m'envoie le plan définitif pour que je l'approuve. Dès lors, le plan devient en fait un contrat de rendement conclu par le sous-ministre et moi-même.

Ensuite, mon personnel maintient des relations étroites avec le ministère au cours de la mise en œuvre. Cela a pour objet de surveiller l'avancement des travaux, de fournir des conseils professionnels afin de vérifier la qualité des améliorations et de négocier toute modification nécessaire au plan.

Enfin, chaque plan est mis à la disposition du Vérificateur général et, par son entremise, à ce Comité-ci, si ce dernier le désire. Les plans constituent une preuve tangible, fondée sur les faits, de l'intention des ministères de résoudre bon nombre des problèmes soulevés par le Vérificateur général dans ses rapports antérieurs. En comparant l'avancement des travaux aux plans établis, le Vérificateur général pourra confirmer que les intentions du ministère se traduisent par des mesures concrètes.

Voilà donc ce qu'est le PPCG. J'aimerais dire maintenant où en est ce programme pour l'instant.

En novembre 1979, des enquêtes de PPCG avaient été effectuées et terminées dans les 21 ministères et organismes gouvernementaux les plus importants. Ces organismes comptent pour plus de 80 p. 100 de l'ensemble des dépenses budgétaires du gouvernement, exception faite des charges de la dette, et pour un pourcentage similaire d'années-personnes. Nous entreprenons ou comptons entreprendre en ce moment des enquêtes dans 11 autres ministères. Cette deuxième série d'enquêtes nous aura permis de nous être occupés, en tout, de 86 p. 100 du budget et de 90 p. 100 des années-personnes. Ce travail doit se terminer d'ici à l'été de 1980 et, au cours de l'année suivante, nous effectuerons également ce qui l'on pourrait appeler des mini-enquêtes dans les ministères et organismes de moindre envergure.

Avant de vous présenter un rapport sur la mesure dans laquelle les ministères préparent des plans d'action et entreprennent de les appliquer, permettez-moi de traiter de nos principales constatations à l'échelle globale. Je répartis ces constatations en cinq domaines: l'administration financière, la planification, l'information des gestionnaires et l'analyse, l'évaluation des programmes et la vérification interne. Ce sont là des constatations générales qui constituent un distillat des résultats de nos enquêtes dans divers ministères.

Premièrement, l'administration financière: le PPCG nous révèle essentiellement une image encourageante de l'administration financière dans la Fonction publique fédérale. Par

*[Text]*

general it is clear that controls on cash allotments are scrupulously exercised. Similarly, procedures for nontax revenue and accounts receivable are satisfactory in most departments, particularly those which handle large revenues. Thirdly, the skills base of financial officers in government is growing and, although there is much to do in providing additional training support, we have now a good foundation upon which to build.

Although I said that most departments control their cash and commitments well, a few must still strengthen their procedures for allotment control, commitment control and cash forecasting. Weaknesses are also notable in areas where responsibility is shared between financial and other departmental personnel. For example, inventory control requires co-operation between administrative services and finance and this is shaky in some departments. The main problem with financial administration, however, is not financial as such. The problem is that control tends to be exercised against cash allotments rather than against plans and budgets. The root of this lies in planning so I will turn now to that area.

We have found that more than half of the 21 departments so far examined would need to undertake major improvements to their existing planning processes. In particular, we found that, firstly, a large number of departments used good processes for strategic planning, the highest level of planning. This means, in effect, that suitable procedures exist to seek and obtain broad Cabinet direction on the thrust of departmental programs. As we move from this high-level planning into forms of planning which deal with specific current operations, the processes become weaker. This point reflects communication gaps between the most senior departmental managers who bear the responsibility for strategic planning and the responsibility centre managers who oversee detailed operations. We have found guidance downward to be unclear and information flowing upwards to be difficult for senior managers to interpret. The first missing link here is long-term operational planning, the level at which general direction is translated into broad operational terms as a basis for later translation into detailed current-year plans.

A third finding is that planning and resource allocation processes are not well linked. In effect, we found operational planning and financial planning to operate as parallel but only loosely connected processes. Typically, we found budgets shaping plans rather than being the financial and person-year expressions of intended actions. Perhaps underlying this find-

*[Translation]*

exemple, en général, il est évident que les mesures de contrôle sur les allocations monétaires sont scrupuleusement appliquées. Les procédés relatifs aux recettes ne provenant pas de l'impôt et aux comptes recevables sont également satisfaisants dans la plupart des ministères, notamment dans ceux qui s'occupent de recettes importantes. Troisièmement, la base de compétences des agents financiers du gouvernement s'accroît et, bien qu'il fait encore beaucoup à faire en matière de formation, nous disposons maintenant d'une fondation solide sur laquelle nous pouvons compter.

J'ai dit que la plupart des ministères contrôlent adéquatement leurs finances et leurs engagements; quelques-uns d'entre eux doivent toutefois renforcer leurs méthodes de contrôle portant sur la répartition des crédits, les engagements et les prévisions de leurs ressources monétaires. On relève également des faiblesses dans des secteurs où la responsabilité est partagée par le personnel financier et d'autres fonctionnaires d'un ministère. Par exemple, la gestion des stocks nécessitait la collaboration des services administratifs et des services financiers, ce qui ne se déroule pas toujours très bien dans certains ministères. Toutefois, le principal problème de l'administration financière n'est pas vraiment un problème financier. Le problème tient au fait que le contrôle a tendance à porter sur la répartition des crédits plutôt que sur les plans et les budgets. Je vais donc passer à la planification, qui est à l'origine de ce problème.

Nous avons constaté que plus de la moitié des 21 ministères examinés jusqu'à présent devraient apporter des améliorations considérables à leur processus actuel de planification. Nous avons notamment constaté, premièrement, qu'un grand nombre de ministères se servent de bons procédés pour la planification stratégique, qui représente le plus haut niveau de planification. Cela signifie, en clair, qu'il existe des procédés convenables pour obtenir du Cabinet des directives générales sur l'orientation des programmes du ministère. Passons toutefois de cette planification de haut niveau à des méthodes de planification qui portent sur des travaux précis en cours; là, les processus s'affaiblissent. Cela trahit un manque de communication entre les cadres supérieurs les plus importants d'un ministère, ceux qui ont la responsabilité de la planification stratégique, et les cadres des centres de responsabilités, qui surveillent la réalisation des travaux. Nous avons trouvé que les directives allant de haut en bas manquent de clarté et que les cadres supérieurs ont de la difficulté à interpréter les renseignements qui leur sont transmis par leurs subalternes. Dans ce cas-ci, le premier maillon de la chaîne qui fait défaut est celui de la planification des opérations à long terme. Il s'agit là du niveau auquel les directives générales se transforment en un mandat de fonctionnement global qui doit servir de base, ultérieurement, à des plans détaillés pour l'année en cours.

Nous avons constaté, en troisième lieu, que les processus de planification et de répartition des ressources ne sont pas bien reliés. En fait, nous avons trouvé que la planification du fonctionnement et la planification financière sont des processus qui se déroulent parallèlement, mais qui ne sont que vaguement reliés. Exemple typique, nous nous sommes aperçu que

*[Texte]*

ing we have noted that mutual understanding and co-operation between financial managers and planning staffs and the operational manager's base support tend to be weak.

In my view the findings related to planning are the core of the impact surveys. This is true because good planning is the foundation of all other functions. Good budgets are derived from plans. Plans and budgets are the basis of financial and managerial control. The analysis of variances presupposes good plans. And finally, plans set out the objectives whose attainment program evaluation later tests.

I would like to talk now about management information. Information systems are the glue that holds the management processes together. Impact shows that considerable work will be needed to bring this area to an acceptable standard across government. The major findings are these. Firstly, cash reports serve traditional basic financial purposes reasonably well in most departments. Most other financial and operational information reaching managers is insufficiently meaningful. Specifically, the appropriate data is often unavailable. Secondly, financial data is frequently not related to nonfinancial performance data. And, thirdly, expenditures are generally not reported in the same period as the corresponding resources are consumed.

Largely because of these problems, departments often have more than one source of financial information. This makes it difficult to identify a single authoritative system. Not surprisingly, in view of what I have said so far, analysis of the difference between plans and results is seldom adequately done.

From these findings I have to conclude that at present management-information systems in departments cannot really hold the various management functions together.

• 1120

Since 1977 Treasury Board policy has made periodic evaluation of the current relevance of each program a formal departmental responsibility. IMPAC indicates that most departments have gone a long way in establishing the program evaluation function by setting up basic internal structures. However, there is still a long way to go. Frankly, the complexity of assessing the effects of programs, along with the short time the function has enjoyed prominence, has meant that most managers and practitioners remain relatively inexperienced.

About internal audit. IMPAC demonstrates that most departments have in place an active capacity for internal financial audit. In keeping with our stress on a fully integrated

*[Traduction]*

les plans étaient conçus en fonction des budgets, au lieu que ce soit les budgets qui traduisent, en ressources financières et en années-personnes, les mesures prévues. Il y a une chose qui sous-tend peut-être cette constatation: nous avons noté que la compréhension et la collaboration entre les cadres financiers et le personnel de planification d'une part et le personnel d'appoint des directeurs d'opérations d'autre part ont tendance à être insuffisantes.

Selon moi, les constatations relatives à la planification constituent le noyau des résultats des enquêtes de PPCG. La bonne planification doit être à la source de tous les autres travaux. C'est d'une planification adéquate que l'on tire des budgets convenables. Les plans et les budgets sont la base du contrôle des finances et de la gestion. L'analyse des divergences suppose, au préalable, l'existence de bons plans. Enfin, les plans établissent les objectifs, et l'évaluation des programmes permet ultérieurement de voir si ces objectifs ont été atteints.

J'aimerais parler maintenant de l'information des cadres. Les systèmes d'information sont les liens qui permettent de cimenter les processus de gestion. Le PPCG révèle qu'il faudra déployer des efforts considérables pour que, dans tout le gouvernement, une norme acceptable soit établie à cet égard. Voici les principales constatations: premièrement, les rapports de trésorerie satisfont raisonnablement aux objectifs financiers traditionnels, dans la plupart des ministères. Toutefois, la plupart des autres renseignements sur les finances et le fonctionnement qui parviennent aux gestionnaires ne sont pas assez significatifs. Plus précisément, les données appropriées ne sont souvent pas disponibles. Deuxièmement, les données financières ne sont souvent pas liées à des données non financières sur le rendement. Troisièmement, en général, les dépenses ne sont pas comptabilisées en même temps que les ressources correspondantes sont engagées.

En grande partie à cause de ces problèmes, les ministères ont souvent plus d'une source de renseignements financiers. C'est ce qui rend difficile d'identifier un seul système qui fasse autorité. Évidemment, compte tenu de ce que j'ai dit jusqu'à présent, l'analyse des différences entre les plans et les résultats s'effectue rarement de manière adéquate.

Ces constatations me poussent à conclure qu'actuellement les systèmes d'information des cadres dans les ministères ne peuvent vraiment permettre une coordination des divers travaux de gestion.

Depuis 1977, la politique du Conseil du Trésor impose aux ministères la responsabilité officielle d'évaluer périodiquement la pertinence de chaque programme. Le PPCG révèle que la plupart des ministères se sont activement occupés d'évaluer des programmes en instituant des structures internes de base. Toutefois, ils ont encore beaucoup de travail à faire. Franchement, la complexité de la tâche qui consiste à évaluer l'incidence d'un programme et la nouveauté de ce travail se traduit, dans les faits, par l'inexpérience relative de la plupart des cadres et des chargés d'évaluation.

Parlons maintenant de la vérification interne. Le PPCG montre que la plupart des ministères disposent d'un service actif chargé de la vérification financière interne. Toutefois,



*[Text]*

set of management practices and controls, however, the scope of audit must become comprehensive. This improvement still largely remains to be accomplished in most departments, although the shift has begun. Extra effort also will be required to strengthen audit planning and priority setting and to ensure adequate followup on audit findings.

As I mentioned earlier, the point of IMPAC is to bring improvements, not to develop a series of report cards. So the important question is: what are departments doing to respond to the IMPAC? So far, I have met with the deputy ministers of 16 of the 21 departments in which we have completed IMPAC surveys. I will meet with the other five by the end of December.

We have now received final or draft action plans from 10 of the 16 departments and we are in various stages of negotiations about the details. I expect to concur formally on three of these plans within the next few weeks and to have signed off on all 21 by the end of the fiscal year 1979-80.

I am reorganizing my office at present. In part, this reorganization is intended precisely to provide my office with a first-class capability to support departments in IMPAC implementation, to monitor progress and verify its quality.

My own view of the department's response is very positive. Although the degree of enthusiasm for the IMPAC process varies among departments, so far each deputy has pledged his willingness to commit significant internal resources to overcoming the weaknesses identified. In addition, several departments have seized this as an opportunity to rationalize all of their internal process development work into a single coherent plan.

Let me stress that you can expect progress to be slow. At times it may seem painfully slow. I am convinced, however, that we can only forge changes that will survive if we are prepared to be patient. Persistent, yes, but patient also. Building on what exists, insisting on the primary role of operational managers in designing the tools they will use and tailoring all of this to the circumstances and real needs of each department, this is how to ensure definitive improvement. There is no formula, only a series of evolving plans, each the joint creation of the departments and my office, but above all, the creation of the departments.

Let me conclude these remarks by trying to put the IMPAC findings in perspective. The Public Service, with few exceptions, has mastered the fundamental requirements of financial administration such as adherence to appropriation and allotment ceilings. The essential task for the future, which IMPAC is designed to address, is to build the specially managerial capacity of the Public Service. The emphasis here must be on planning what will be done, on linking budgets to operational

*[Translation]*

conformément à l'importance que nous accordons à l'intégration complète d'un ensemble de pratiques et de mesures de contrôle de la gestion, nous trouvons que l'étendue de la vérification doit devenir plus exhaustive. Cette amélioration reste encore à apporter dans la plupart des ministères, bien que la modification ait commencé à se produire. Il faudrait également que des efforts supplémentaires soient déployés pour mieux planifier la vérification et établir les priorités ainsi que pour assurer le suivi des résultats de la vérification.

Je l'ai déjà dit, l'objet du PPCG est d'apporter des améliorations, et non d'établir une série de rapports. Voilà donc la question importante: que font les ministères pour donner suite au PPCG? Jusqu'à présent, j'ai rencontré les sous-ministres de 16 des 21 ministères où se sont déroulés des enquêtes de PPCG. Je vais rencontrer les cinq autres d'ici à la fin de décembre.

Nous avons maintenant reçu les plans d'action définitif ou préliminaires de 10 des 16 ministères, et nous en sommes à des niveaux divers de négociation quant aux détails. Je compte approuver officiellement trois de ces plans au cours des quelques semaines à venir et avoir signé les 21 plans d'ici à la fin de l'année financière 1979-1980.

En ce moment, je procède à une réorganisation de mon bureau. En partie, cette réorganisation vise à le doter d'un service hautement compétent qui devra aider les ministères à mettre en œuvre les plans de PPCG, à surveiller l'avancement des travaux et à en vérifier la qualité.

Selon moi, la réaction des ministères est très positive. Bien que l'enthousiasme manifesté à l'endroit du PPCG varie d'un ministère à l'autre, jusqu'à présent, chaque sous-ministre s'est déclaré soucieux d'engager des ressources internes importantes pour lutter contre les défauts identifiés. En outre, plusieurs ministères ont profité de l'occasion pour rationaliser toutes leurs méthodes afin de les regrouper en un seul plan cohérent.

Permettez-moi de souligner que vous pouvez vous attendre à une certaine lenteur dans l'avancement des travaux. Parfois, cela semblera terriblement lent. Toutefois, je suis convaincu que nous ne pourrions apporter des changements appelés à survivre que si nous sommes prêts à être patients. Persistants aussi, bien sûr, mais surtout patients. Il nous faut construire sur ce qui existe, insister sur le rôle primordial des cadres fonctionnels quant à la conception des outils dont ils se serviront et de l'adaptation de ces outils aux circonstances et aux besoins réels de chaque ministère. C'est ainsi que nous assurerons des améliorations certaines. Il n'existe pas de formule simple. Il n'y a qu'une série de plans en évolution, chacun d'eux étant la création conjointe d'un ministère et de mon bureau, mais surtout la création du ministère.

Permettez-moi de conclure en tâchant de mettre en perspective les constatations du PPCG. A quelques rares exceptions près, la Fonction publique comprend parfaitement les exigences fondamentales de l'Administration financière tel que le respect intégral des plafonds d'affectation et d'allocation. La tâche essentielle pour l'avenir, tâche que le PPCG a pour but d'amorcer, est de doter la Fonction publique de services ayant, en particulier, des aptitudes de gestion. La plus grande impor-



## [Texte]

plans, on constructing simple, accurate information systems which relate expenditures to outputs, and both to what was planned, and on rigorous review of all processes through internal audit and of program effectiveness, specifically through program evaluation.

Finally, IMPAC provides grounds for real optimism. In each of the items and sub-items of our survey, a number of department achieved fully satisfactory ratings. More important than this, some departments managed to sustain good practices across the whole financial and management control spectrum. This tells me that we are not advocating some unattainable ideal. Rather, the task for departments will be to match what is already in place in some departments and programs within the federal Public Service.

Mr. Chairman, would you like me to pause at this point or should I proceed on the second topic on the estimates?

• 1125

**The Chairman:** I think it might be helpful to proceed on the second topic on the Estimates, and for those members of this Committee who are new, you would be interested in knowing that a report of this Committee was made, I believe it was on March 23, a few days before Parliament dissolved, with recommendations as to the adoption of a new form of Estimates, and its schedule set forth in Paragraph 8 of that report was for its gradual implementation over a series of years. In other words, it was a progressive matter.

If you can, Mr. Rogers, it could be helpful at this stage if you could address yourself to the progress that has been made with respect to the implementation of those recommendations.

**Mr. Rogers:** Thank you, Mr. Chairman. I will start my remarks at that point.

In summary, we are behind. Let me recap what the undertakings were, in very summary terms, by the Treasury Board secretariat and ourselves last March. It was to provide the Public Accounts committee with a draft of a proposed concept of the new form of Estimates together with a live sample of a summary volume, and, in addition, that several departmental presentations would be developed, along with the 1980-81 Main Estimates; that we would accomplish full parallel presentations in 1981-82; and that there would be phased conversion to the new form commencing in 1982-83.

A work plan was developed and put in motion to meet the commitments made to the Public Accounts committee. This plan called for the development of an exposure draft of a concept and a framework of the new Estimates for tabling in Parliament in the spring of 1980; for the development of six

## [Traduction]

tance doit être accordée à la planification des travaux, à l'établissement de liens entre le budget et les plans de fonctionnement, à l'élaboration de systèmes d'information simples et précis qui établiront la correspondance entre les dépenses et la production ainsi que la correspondance entre ces deux derniers éléments et les plans. Il nous faut également accorder de l'importance à un examen rigoureux de toutes les méthodes, par l'entremise de la vérification interne, et à l'efficacité des programmes, en particulier au moyen de leur évaluation.

Enfin, le PPCG donne des raisons d'être vraiment optimiste. Pour chacun des postes et sous-postes de notre enquête, il y a un certain nombre de ministères qui ont obtenu une cote parfaitement satisfaisante. Chose encore plus importante, certains ministères ont réussi à maintenir de bonnes méthodes pour l'ensemble du contrôle des finances et de la gestion. Cela nous prouve que nous ne défendons pas un idéal irréalisable. Le travail des ministères consiste plutôt à évaluer ce qui existe déjà dans certains et pour certains programmes de la Fonction publique fédérale.

Monsieur le président, voulez-vous que je m'arrête là ou devrai-je passer au deuxième sujet, celui des prévisions budgétaires?

**Le président:** Je pense qu'il serait utile de passer aux Prévisions budgétaires. Signalons toutefois aux membres du comité qui sont nouveaux, que le comité avait présenté un rapport, le 23 mars si je ne m'abuse, quelques jours avant que le Parlement soit dissout, rapport qui contenait des recommandations que l'adoption d'une nouvelle présentation des Prévisions budgétaires. Le calendrier qui figurait au paragraphe 8 de ce rapport prévoyait la mise en application du rapport échelonnée sur un certain nombre d'années. Autrement dit, il s'agissait d'un travail en plusieurs étapes.

Monsieur Rogers, nous vous saurions gré, maintenant, de nous parler, si possible, des réalisations accomplies quant à la mise en application de ces recommandations.

**M. Rogers:** Merci, monsieur le président. Mes observations porteront d'abord sur cet aspect de la question.

Pour le dire brièvement, nous accusons du retard. Permettez-moi de récapituler ce à quoi le Secrétariat du Conseil du Trésor et mon propre bureau s'étaient engagés en mars dernier. Il s'agissait de fournir au comité des Comptes publics l'ébauche d'un nouveau format pour les Prévisions budgétaires ainsi qu'un échantillon, pris sur le vif, des données qui seraient fournies. En outre, nous devons préparer plusieurs présentations du budget de certains ministères, présentations, qui seraient faites en même temps que le budget des dépenses pour l'année 1980-1981. Ensuite, en 1981-1982, nous devons passer à des présentations parallèles complètes et, pour 1982-83, il était prévu d'adopter graduellement le nouveau format.

Un plan de travail a été établi et a commencé à être mis en œuvre pour satisfaire aux engagements pris auprès du comité des Comptes publics. Ce plan prévoyait l'ébauche d'une nouvelle présentation des Prévisions budgétaires qui seraient déposées devant le Parlement au printemps de 1980. Il prévoyait

## [Text]

pilot studies in departments to be available at the time of tabling 1980-81 Main Estimates; and, of course, for the ongoing development of a new form of the Estimates, including the active involvement of the Auditor General and his staff.

A specific exposure draft was developed but it was not discussed with the Public Accounts committee due to the dissolution of Parliament. Several departments were identified to participate in the pilot studies and considerable work was completed in developing standards and criteria which would form the basis of the pilot studies. There was some discussion between the staff of the Auditor General's office and within the secretariat and my own office on the exposure draft and on some of the standards documents.

The work plan which was put in motion was stopped for a variety of reasons, which I will endeavour to explain.

The first was the impact of the new expenditure management system and its processes, and redescrbing the functions of government with the establishment of nine envelopes, and within those envelopes, a new series of subactivities and activities, meant that there was a basic restructuring of information compared to the materials that had been worked on up to that point.

There was a need to, obviously, clarify any revised Estimates form with any changes proposed by the Minister of Finance in the presentation of his budget. There was the need to stop and consider numbers of the recommendations of the Lambert Commission, to establish the extent to which the proposals on reform of information were or were not consistent with that report. And we were faced with an unknown restructuring of parliamentary committees and their processes, which were, of course, an important aspect of any reform action.

There was importantly also an extension of the relationship between the Treasury Board secretariat and my office, culminating in a recommendation from the secretariat to the President of the Treasury Board that responsibility for co-ordination of the Estimates reform project be transferred from the secretariat to my office; and that transfer occurred on August 17.

What I have been doing since is to adapt my organization to meet this new project responsibility. My reorganization proposals are in the final stages of clearance with the Treasury Board secretariat and the Treasury Board President and they include a rather dramatic restructuring of my activities.

• 1130

For example, out of an authorized staff of 188, 55 positions are being deleted and 36 different jobs are being created, including the new estimates function. I am confident that by the end of November the estimates project division will be in place in my office and that a senior officer will have been

## [Translation]

également la réalisation de six études pilotes dans certains ministères, études qui seraient disponibles au moment où le Budget des dépenses de 1980-1981 serait déposé. En outre, bien sûr, on prévoyait la recherche interrompue d'un nouveau format de budget, et le vérificateur général ainsi que son personnel devaient participer en permanence à cette recherche.

Nous avons fait une ébauche de présentation mais n'en avons pas discuté avec le comité des Comptes publics, les Chambres ayant été dissoutes. Nous avons choisi plusieurs ministères appelés à participer aux études pilotes et nous nous sommes considérablement occupés d'établir des normes et des critères qui constitueraient la base de ces études. Il y a eu des discussions entre le personnel du bureau du Vérificateur général, celui du Secrétariat et celui de mon propre bureau sur l'ébauche de présentation et sur certains des documents relatifs aux normes.

Le plan de travail ébauché a été interrompu pour diverses raisons, que je vais vous fournir.

La première raison a été l'incidence du nouveau système de gestion des dépenses et celui des procédés qui le sous-tendent. En outre, les tâches du gouvernement ont été reformulées par l'établissement de neuf enveloppes dont chacune est liée à une nouvelle série d'activités et de sous-activités, ce qui signifie une restructuration fondamentale de l'information par rapport aux documents qui avaient déjà fait l'objet d'une étude.

Selon toute évidence, il était nécessaire d'adapter toute nouvelle présentation des prévisions budgétaires aux modifications que proposerait le ministre des Finances lors de la présentation de son budget. Il nous fallait également prendre le temps d'examiner un bon nombre des recommandations de la commission Lambert et de déterminer dans quelle mesure les propositions relatives à la réforme de l'information étaient conformes au rapport de cette commission. Nous faisons également face à une inconnue, celle de la restructuration des comités parlementaires et de leurs travaux, restructuration qui constitue, bien sûr, un aspect important de toute réforme.

Chose importante également, les rapports entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et mon bureau se sont intensifiés, et cela a mené le Secrétariat à demander au président du Conseil du Trésor que la coordination du projet de réforme des Prévisions budgétaires soit confiée à mon bureau. Ce transfert de responsabilités s'est accompli le 17 août.

Depuis lors, je m'occupe d'adapter mon organisation aux besoins de cette nouvelle responsabilité. Mes propositions de réorganisation en sont aux dernières étapes avant l'approbation du président et du Secrétariat du Conseil du Trésor, et elles traduisent une restructuration assez draconienne de mes activités.

Par exemple, sur des effectifs autorisés de 188, 55 postes sont supprimés et 36 nouveaux emplois sont créés, notamment dans la nouvelle section du budget. Je crois que ici la fin novembre mon bureau sera doté de cette nouvelle division du budget et qu'un agent supérieur y sera nommé. Aussi la

[Texte]

appointed. Reassignment of the staff he will require can proceed quickly.

The first task is to produce a preliminary timetable to replan the commitments that were made to this Committee earlier. It is clear that we have slipped, but I do not believe we have slipped beyond the point that meaningful representative material can be produced for this Committee's, and possibly other committees', review during the course of the 1980-81 estimates consideration.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Rogers.

Mr. Macdonell, last year at this time, after you had heard Mr. Rogers make his statement, I note that you said:

What I just listened to from my viewpoint was the closest thing to a Beethoven sonata that I have heard played in this room since I arrived in Ottawa.

Are you going to be able to repeat that statement for us today?

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, I congratulate you on your homework because I was thinking of exactly the same thing, of this Beethoven sonata, which Mr. Collins of the *Gazette* portrayed in the cartoon. Harry and I each have a copy of that cartoon to remind us of the objective.

I must say that certainly as an orchestra conductor, Mr. Chairman, I can really congratulate very sincerely the Comptroller General on what he reported to you this morning, which was news to me, as I am sure it was to you. I think it is an excellent statement of the very important progress that has been made on some of the very important issues that IMPAC is addressing.

I think he is a lot better as an orchestra conductor than as an apologist, however. I took note of the apologies that he offered and the reasons for them. They do not impress me at all. On the estimates project I am, frankly, terribly disappointed at the lack of progress, and if I might beg the indulgence of the Chairman, could I have five minutes, sir, to give some background as to why I made that remark; in other words, why I congratulate him as an orchestra conductor on IMPAC. I think as an apologist he is pretty good, but that does not mean I am satisfied at all. In fact I am bitterly disappointed at the lack of progress on the estimates project, and I would like to put in perspective why I think so.

The background goes back to 1975. I would like to read into the record, Mr. Chairman, what we said in 1975. It will only take a minute.

Particularly important are the proposals for a study to determine how the Estimates can be more effective in disclosing to Parliament and the public the uses to which funds are to be put and the proposal designed to ensure that the Public Accounts are consistent with the Estimates in showing how in fact the funds have been applied. Without such disclosure there is no truly effective way

[Traduction]

réaffectation du personnel dont il aura besoin pourra se faire rapidement.

Il faut tout d'abord préparer un calendrier préliminaire pour réaménager les engagements déjà pris devant votre comité. Il est évident que nous n'avons pas fait tout le nécessaire mais je ne pense pas que cela puisse vraiment nous empêcher de fournir à votre comité, ou à d'autres sans doute, suffisamment d'éléments significatifs pour votre étude du budget de 1980-1981.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Rogers.

Monsieur Macdonell, l'année dernière à la même époque, après avoir entendu M. Rogers faire sa déclaration, vous vous exclamiez:

Depuis mon arrivée à Ottawa, il me semble que c'est au comité des comptes publics qu'on entend ce qui ressemble le plus à une sonate de Beethoven et ce que nous a dit M. Rogers ce matin constitue presque la réalisation du rêve que je caresse.

Avez-vous le même sentiment aujourd'hui?

**M. J. J. Macdonell (vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, je vous félicite de votre travail de préparation car je pensais justement à cette sonate de Beethoven qu'avait illustrée M. Collins de la *Gazette* dans un dessin humoristique. Harry et moi avons gardé ce dessin pour nous rappeler l'objectif en question.

En tout cas, monsieur le président, je puis certainement féliciter très sincèrement le contrôleur général pour ses performances de chef d'orchestre car ce qu'il nous a appris ce matin, il nous l'a appris à tous. Je pense qu'il a très bien présenté l'évolution importante survenue dans certains des secteurs essentiels touchant le perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion.

Il me semble toutefois être beaucoup plus capable de diriger un orchestre que de présenter des excuses. J'ai écouté les regrets qu'il vous a exprimés et les explications données. Je les trouve bien peu convaincantes. Pour ce qui est du budget, je suis franchement très déçu du peu de progrès réalisé et je demanderais au président d'avoir l'indulgence de me donner cinq minutes pour expliquer mon point de vue; autrement dit, pour expliciter les félicitations que j'adresse au chef d'orchestre qui dirige le Perfectionnement des pratiques et contrôle de gestion. Par contre, s'il n'hésite pas à présenter des excuses, celles-ci ne me satisfont pas du tout. Je suis même terriblement déçu de l'inertie concernant le budget et je voudrais vous expliquer pourquoi.

Cela remonte à 1975. Je vais vous relire ce que nous disions alors, j'en ai pour une minute

Nous considérons comme particulièrement importante notre proposition d'étudier comment le budget des dépenses pourrait exposer de façon plus claire au Parlement et au public l'usage prévu des crédits, ainsi que notre proposition qui a pour objet d'assurer que les comptes publics montrent désormais de façon évidente et logique comment les fonds ont été dépensés dans la réalité, en regard du



## [Text]

that managers can be held to account for the extensive financial authorities granted to them.

That is getting on for five years ago, sir. It is my 1975 report.

**The Chairman:** Can you give us the page reference, sir?

**Mr. Macdonell:** Paragraph 2.14 of my 1975 annual report to the House of Commons.

In 1976, in a letter dated June 21, the Secretary of the Treasury Board advised the Chairman of the Public Accounts Committee as follows; that is paragraph 10.6 that I referred to earlier:

The President of the Treasury Board has agreed to study the form and content of the Estimates, the main purpose being to determine what should be done to improve the information flow to members of Parliament.

I can say that by 1977 nothing, absolutely nothing, had happened, so in 1977, I said that in the absence of action by the Treasury Board it would seem to me the time had come for my office to attempt to demonstrate what it is we needed, and we did precisely that in 100 pages of my 1978 report. I was warned at the time that perhaps I was tramping around in the daisies slightly of the Treasury Board in view of their proprietary interest in the form of the estimates. That did not in any way deter us, and it was just a delight, Mr. Chairman, that the Public Accounts Committee, in their wisdom, selected information to Parliament as the key subject that they addressed out of the 1978 report. They spent nine meetings on it, as has already been referred to by Mr. Rogers; I think, sir, you were present at a number of those meetings.

These meetings culminated in the Secretary of the Treasury Board's placing on record a commitment, one not easily arrived at, I can assure you, that indeed there would be set up a steering committee comprising himself as the chairman, the Comptroller General as a member, and myself in an advisory consultative capacity as a third member.

• 1135

Secondly, that the task force that had started to work at long last, to do something, headed by Mr. O'Toole, would be activated and enlarged to include a senior representative of the Comptroller General and a representative of my office. That is only last March. This is a project, as far as I am concerned, that out of the six years I have been Auditor General nothing, next to getting a Comptroller General office established, and I must congratulate the government on the quality, as you saw this morning, of the incumbent—nothing is more important to me and to my office than the information Parliament receives. I think it is totally meaningless, uninformative. Mr. Clarke is here this morning, he was a member of the steering committee and he will remember these details, I am sure, for four or five years. And he himself is a chartered accountant, and I have heard him say on the record that these are meaningless estimates. Therefore, to get this agreement last March I was elated that at long last we got something going that was

## [Translation]

budget. Il n'est pas possible, autrement, de tenir les gestionnaires réellement responsables des énormes attributions financières qui leur ont été imparties.

Cela fait donc cinq ans, monsieur. C'était dans mon rapport de 1975.

**Le président:** Pouvez-vous nous donner la référence exacte, monsieur?

**M. Macdonell:** Paragraphe 2.14 de mon rapport annuel de 1975 à la Chambre des communes.

En 1976, dans une lettre datée du 21 juin, le secrétaire du Conseil du trésor envoyait la communication suivante au président du comité des comptes publics. Il s'agit du paragraphe 10.6 de l'appendice 1 dont je parlais tout à l'heure:

Le président du Conseil du trésor a convenu d'étudier la forme et le contenu du budget dans le but surtout de déterminer ce qu'il aurait lieu de faire pour que les députés soient mieux informés.

En 1979, absolument rien ne s'était encore produit. J'ai alors déclaré que puisque le Conseil du trésor n'avait rien fait, mon bureau devait, selon moi, essayer de montrer ce qui était nécessaire, et c'est précisément ce que nous avons fait dans les cent pages de mon rapport de 1978. On m'a alors averti que je marchais peut-être ainsi sur les plates-bandes du Conseil du trésor puisque le budget est sa propriété. Cela ne nous a absolument pas empêchés d'agir et nous fûmes absolument ravis d'apprendre, monsieur le président, que le comité des comptes publics avait judicieusement choisi de faire rapport au Parlement des informations justement contenues dans le rapport de 1978. Ce comité y a passé neuf séances, comme le disait tout à l'heure M. Rogers, et je crois d'ailleurs, monsieur, que vous avez assisté à certaines de ces réunions.

Suite à quoi le secrétaire du Conseil du trésor s'était officiellement engagé, non sans peine, je puis vous assurer, à mettre sur pied un comité directeur composé de lui-même comme président, du contrôleur général et de moi-même à titre de conseiller consultatif.

Deuxièmement, que le groupe de travail qui avait finalement démarré et qui était présidé par M. O'Toole, soit activé et se voie adjoindre un représentant supérieur du contrôleur général ainsi qu'un représentant de mon bureau. Cela ne s'est fait qu'en mars dernier. Depuis six ans que je suis Vérificateur général, ce qui m'importe le plus après la création du bureau du contrôleur général, et je dois féliciter le gouvernement de son choix de titulaire, c'est l'information du Parlement. Or, jusqu'ici, ces renseignements n'apportent rien et ne veulent rien dire. M. Clarke, qui est ici ce matin, était membre du comité directeur et se rappellera certainement ces détails quatre ou cinq ans. Or, il est lui-même comptable agréé et je l'ai entendu dire publiquement que ces budgets ne voulaient rien dire. J'étais donc ravi quand en mars dernier j'ai obtenu cet accord puisque c'était enfin quelque chose de concret et que c'était extrêmement important pour le Parlement. Or, depuis, on est au point mort. Vous avez entendu M. Rogers



*[Texte]*

terribly important to Parliament. And the thing has stalled completely. You heard Mr. Rogers say why. Six—more than that; eight months of momentum has totally been lost. I assigned an Assistant Auditor General, who is here this morning, to work on this project. With great respect to those reasons that Mr. Rogers gave, I just do not buy them. I think it is very important that this project be seen in the importance that it deserves and that is that we start from the estimates right straight through to the Public Accounts. If we are ever going to have accountability in Parliament, Mr. Chairman, I submit this project is absolutely vital.

I close off by recommending, sir, that the Public Accounts Committee, precious though its time may be, ask that Mr. Rogers and I appear every three months to monitor this particular project. I am now confident the most important thing he said, in my opinion, was that on August 17 he has taken charge of this project and, in fairness to Mr. Rogers, he has not had the chance and the time to regroup it and get organized. I think he said that by November 30 this project would be at least in low gear again. It is just sad to see it go from high gear to a dead stop. If I sound impassioned I guess I am, sir.

Thank you very much for the opportunity.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell. I think probably those of us who were on the Committee last year and were involved in the preparation of this report would subscribe entirely to your comment.

I will open the meeting to questions. I only have three questioners at the moment, the first being Mr. Gamble.

**Mr. Gamble:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Macdonell and Mr. Rogers, I am delighted to see you again. I think this is the first occasion that I have seen you both together. I think after the remarks of Mr. Macdonell we have proof positive of the eternal separation of church and state. I am grieved naturally to have learned at the last meeting, which I think was of Miscellaneous Estimates, that Mr. Macdonell's term is rapidly coming to a conclusion and he will be departing as Auditor General. I cannot imagine a greater loss to Parliament and to the public of Canada generally. He has distinguished himself by his dedication to the House and to the functions which he has undertaken.

I noted a couple of comments that Mr. Rogers had made during his opening remarks and, if I can in some way tie them in to the Auditor General's report, specifically he had said that in the past the budgets had shaped the plans and my concern is that this process of course is continuing.

Under paragraph 6.23 of Mr. Macdonell's report appear the following comments, in referring to managerial control—and I am not going to read the whole paragraph but just one sentence of it; I am taking from the quote that appears in that paragraph:

*[Traduction]*

vous expliquer pourquoi. On a totalement perdu six, non huit mois. J'ai affecté à ce programme un vérificateur général adjoint qui est ici ce matin. Malgré tout le respect que j'ai pour M. Rogers, je ne puis accepter les motifs qu'il a invoqués. Je crois qu'il est extrêmement important de faire avancer les choses, et c'est pourquoi nous prenons toujours le budget comme point de départ dans nos comptes publics. J'estime, monsieur le président, que si nous voulons vraiment que le gouvernement rende des comptes au Parlement, cela est absolument essentiel.

Je conclus en recommandant, monsieur, que le Comité des comptes publics, aussi précieux que soit son temps, demande à M. Rogers et à moi-même de comparaître tous les trois mois pour vous tenir au courant de l'évolution du programme. Je suis maintenant certain que le plus important de ce qu'a dit M. Rogers est que le 17 août il a assumé la responsabilité du programme et il est bien évident qu'il n'a pas encore eu la possibilité ni le temps de s'organiser convenablement. Je crois qu'il a également précisé que d'ici au 30 novembre le programme serait au moins relancé à petite vitesse. Il est tout de même triste que l'on soit passé de grande vitesse au point mort. Si je vous donne l'impression de prendre cela à cœur, c'est exactement cela.

Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonnell. Je crois que ceux d'entre nous qui étions membres du Comité l'année dernière et avons participé à la préparation de ce rapport, sommes entièrement d'accord avec vous.

Nous allons maintenant passer aux questions. Pour le moment, seuls trois députés m'ont donné leur nom. J'ai d'abord celui de M. Gamble.

**M. Gamble:** Merci, monsieur le président. Monsieur Macdonell et monsieur Rogers, c'est avec grand plaisir que je vous retrouve. Je crois que c'est la première fois que je vous vois ensemble. Après les observations de M. Macdonell, nous avons une bonne preuve de l'éternelle séparation de l'Église et de l'État. J'ai été naturellement attristé d'apprendre lors de la dernière réunion du Comité des prévisions budgétaires en général que le mandat de M. Macdonell arrive bientôt à son terme. Je ne puis imaginer de plus grande perte pour le Parlement et pour le Canada en général. Il s'est distingué en se dévouant à la Chambre et aux fonctions qui lui étaient confiées.

Je vais essayer de rapprocher certaines des observations de M. Rogers, du rapport du Vérificateur général. Il a en effet dit que par le passé les budgets avaient modelé les plans et je crois que c'est évidemment toujours le cas.

Au paragraphe 6.23 du rapport de M. Macdonell, je lis ce qui suit, et il s'agit du contrôle exercé par les gestionnaires. Je ne citerai pas tout le paragraphe, mais une seule phrase:

## [Text]

The resulting documents are inadequate as action plans since they do not describe what is to be done, who is to do it and what resources are required for the purpose.

• 1140

Now the action plans to which Mr. Macdonell had made reference are surely action plans as revised by Mr. Rogers currently. Now when he refers to resources in that quote, I take it that he, Mr. Rogers, is referring to human resources as well—as well as financial resources, very clearly.

There is a general concept, I think probably well founded among the public, that government departments have a tendency to be empires. They were built upon financial budgets that are established. My question of you, sir, is that in the course of preparing your action plans, how do you judge the requirement of a human resource element involved in rendering departmental service in government?

**Mr. Rogers:** Mr. Chairman, Mr. Gamble, the plans that we are developing with departments have to ensure that the criteria upon which those resources are justified are as clear as possible, that those tools are present in the department and are used as the underpinnings for the development of the resources and their conversion into dollars, so that in the staffing area, criteria of client populations to be served, efficiency measures that represent expressions of what people do or should do are available and are the determinants of the manpower.

**Mr. Gamble:** How do you determine the number of personnel required for any action plan for any department to perform the task?

**Mr. Rogers:** With difficulty, in many government departments. It depends on the nature of the activity. If you are staffing customs offices at airports, there are obviously a variety of relatively more straightforward criteria that can be used; numbers of travellers, peak periods, the experience in terms of number of officers per thousand travellers, criteria on inspection, both primary and secondary, targets for clearance of planes within reasonable periods of time—30 minutes being the standard; so in those areas you can conceive of a variety of specific measures upon which plans are generated, upon which staff are justified and upon which the operations of the customs point in an airport can be monitored. In other areas it is necessarily by definition more difficult; so that if you are talking about research type activities, presumably the criteria you use there are projects, assigned man-years, the priority amongst them and a clear identification of how they fit the mission or mandate of that department as regards research.

**Mr. Gamble:** There are other departments—the Chairman and I are familiar with the Department of National Revenue, or Revenue Canada, as they now call it, and assessor complements in that department are gauged on the basis of the amount of undisclosed revenue that an assessor will discover in the course of his activities. But these specifically identifiable functions requiring personnel are surely the exception rather than the rule; there are support staff that assist people rendering these services and there are managerial staff requirements where we do not have the same type of direct specific guideline information. What do you use in those cases to determine

## [Translation]

Les documents qui en résultent sont insuffisants comme plans d'action car ils ne fournissent pas de description de ce qu'il y a à faire, de la personne qui doit le faire et des ressources nécessaires à cette fin.

Les plans d'action auxquels fait allusion M. Macdonell sont certainement ceux qui sont actuellement révisés par M. Rogers. Aussi, lorsqu'il parle de ressources, je suppose que M. Rogers entend à la fois les ressources humaines et les ressources financières.

L'opinion publique a l'impression, et probablement à juste titre, que les ministères ont tendance à se créer des empires. Empires bâtis sur des budgets. Ainsi, monsieur, lorsque vous préparez vos plans d'action, comment évaluez-vous les besoins en ressources humaines face aux services que doit assurer le ministère?

**M. Rogers:** Monsieur le président, monsieur Gamble, les plans que nous établissons avec les ministères doivent permettre de rendre aussi clairs que possible les critères qui justifient ces ressources. On doit également s'assurer que les ministères en question possèdent les outils voulus pour exploiter les ressources et les convertir en dollars de sorte que pour la dotation en personnel, les principaux critères sont, entre autres, fonction de l'importance de la clientèle à servir, et de l'efficacité recherchée et obtenue.

**M. Gamble:** Comment déterminez-vous le nombre de personnes nécessaires à la réalisation d'un plan d'action d'un ministère?

**M. Rogers:** Avec grande difficulté, dans bien des ministères. Tout dépend de la nature de l'activité. S'il s'agit de bureaux de douanes aux aéroports, les critères sont relativement simples, bien sûr; ce sont le nombre de voyageurs, les périodes de pointe, le nombre d'agents par milliers de voyageurs, les critères d'inspection, primaires et secondaires, le temps des formalités pour les différents vols, en général 30 minutes; dans ce secteur, il existe donc un éventail de mesures précises sur lesquelles bâtir des plans d'action, justifier les effectifs et contrôler les activités du service de douanes d'un aéroport. Dans d'autres secteurs, c'est par définition beaucoup plus difficile. Ainsi, lorsqu'on passe aux activités de recherche, les critères seront probablement les travaux à entreprendre, les années-hommes affectées, l'ordre de priorité et leur pertinence par rapport à la mission ou aux mandats du ministère en matière de recherche.

**M. Gamble:** Le président et moi-même connaissons bien le ministère du revenu national, ou Revenu Canada, comme on l'appelle maintenant. Dans ce ministère, le nombre d'évaluateurs est calculé en fonction de celui des revenus non-déclarés découverts par un évaluateur. Mais ces fonctions bien déterminées font certainement l'exception plutôt que la règle; il y a le personnel de soutien dans ces services et il y a les cadres sur lesquels nous n'avons pas de renseignements aussi précis. Comment pouvez-vous alors déterminer si tel ou tel ministère emploie trop de personnel?

[Texte]

whether the particular department may be overstaffed, in fact?

**Mr. Rogers:** There are multiple series of tools that can be adapted for use in the public sector to examine the appropriateness of what you would call the overhead structure. Many of these tools are not commonly in use at the present time but there is certainly a menu that can be adapted from private sector experience, I think appropriately adapted, to much of those overhead functions of government.

• 1145

**Mr. Gamble:** Have you endeavoured to incorporate those private sector guidelines in your action plans for government departments?

**Mr. Rogers:** You are at least three years ahead of where I think we are, sir, inasmuch as what we are still doing is dealing with very basic issues of framework and management process in departments, in putting basic information systems in place. We have a great deal of work to do to build that infrastructure before we move ahead of that into the utilization of some of these tools that I mentioned.

Now three years may be a long period of time, we may be able, in certain departments, to accomplish the reduction of some of those techniques earlier on.

**Mr. Gamble:** Would it be true to say that today, currently, we do not have any guidelines for establishing employed complement requirements in various government departments?

**Mr. Rogers:** I hesitate to say that we do not have any. There are varieties of structures placed upon departments of a macro type in terms of the complement that they are allowed to have, through Treasury Board direction and practice.

**Mr. Gamble:** Have you made any recommended changes since you have been Comptroller General in the staff requirement numbers for any government departments? Have you accepted the ongoing existing requirements that the departments have given you?

**Mr. Rogers:** I do not have any responsibilities in the recommendations put to ministers that have to do with the allocation of resources to programs or departments.

**Mr. Gamble:** We are talking about resources being human resources, in other words, employee complements.

**Mr. Rogers:** And dollars as well. That is a responsibility of the Treasury Board Secretariat, exercised by the program branch.

**Mr. Gamble:** Is it not your intention ever to venture into this sacred area?

**Mr. Rogers:** It is my mandate, sir. The resource allocation responsibilities, the expenditure committee role of government, is exercised by the Treasury Board Secretariat. The management committee is responsible to ensure that departments manage themselves well and is importantly the framework of my mandate. So I am building on process, or building process, or endeavouring to build process in departments, the result of which will be the improved structures of information and improved structures of review and decision making in depart-

[Traduction]

**Mr. Rogers:** Il y a toute une série d'outils que l'on peut adapter au secteur public pour analyser ce que l'on pourrait appeler la structure des frais généraux. Nombre de ces outils ne sont pas à l'heure actuelle très utilisés mais l'on peut certainement adapter des formules du secteur privé à beaucoup de fonctions générales du secteur public.

**Mr. Gamble:** Vous êtes-vous efforcé d'appliquer ces principes du secteur privé à vos plans d'action pour les ministères?

**Mr. Rogers:** Je crois que vous avez au moins trois ans d'avance sur nous monsieur, car, nous en sommes encore aux problèmes fondamentaux de structure et de méthodes de gestion en mettant sur pied des systèmes essentiels d'information. Il y a beaucoup à faire en matière d'infrastructure avant d'essayer d'utiliser certains des outils dont je parlais.

Peut-être que j'exagère un peu en parlant de trois ans et que dans certains ministères nous parviendrons à utiliser quelques-unes de ces techniques plus rapidement.

**Mr. Gamble:** Peut-on dire qu'à l'heure actuelle, nous n'avons pas de critères nous permettant de mesurer les besoins en personnel des divers ministères?

**Mr. Rogers:** J'hésite à le confirmer. Certaines limites sont imposées globalement aux ministères par le Conseil du Trésor.

**Mr. Gamble:** Avez-vous recommandé des modifications depuis votre nomination au poste de contrôleur général? Avez-vous approuvé les demandes de personnel que vous ont présentées les ministères?

**Mr. Rogers:** Je n'ai rien à voir avec les recommandations faites au ministre quant à l'affectation des ressources aux programmes ou aux ministères.

**Mr. Gamble:** Il s'agit là de ressources humaines, autrement dit, de nombre d'employés.

**Mr. Rogers:** Et de dollars également. Cela relève du secrétariat du Conseil du Trésor et de sa direction des programmes.

**Mr. Gamble:** Vous n'avez pas du tout l'intention de vous aventurer dans ce domaine réservé?

**Mr. Rogers:** Mon mandat ne me le permet pas, monsieur. L'affectation des ressources et le contrôle des dépenses, relève du secrétariat du Conseil du Trésor. Le comité de gestion est chargé de s'assurer que les ministères gèrent leurs affaires convenablement et c'est là le cadre de mon mandat. Je m'occupe donc de méthodes ou j'essaie de trouver des méthodes que les ministères adopteront pour améliorer l'information, les études et les processus de décision; de sorte que de l'autre côté,



[Text]

ments, so that on the other side of the house, be it the secretariat or the new Cabinet committees, the decisions and choices put forward are better, and are more fact based.

**Mr. Gamble:** Then, certainly . . .

**The Chairman:** A brief question, Mr. Gamble; your time is used up.

**Mr. Gamble:** As you see your function, then, and looking specifically at the paragraph in the Auditor General's report to which I earlier made reference, you do not see your involvement in establishing guidelines under your action plans which will have any effect upon human resources in government departments?

**Mr. Rogers:** I do not think I would reach that conclusion, Mr. Gamble. If we accomplish these improvements in management processes by definition there has to be a payback in improving the allocation of resources to programs and departments. If we do not have that as an objective, in my case I should go do something else.

What I think we have to distinguish between is whether my functions include making recommendations on specific levels of resources to departments or programs, recommendations made to ministers, or not. As I explained, I do not have that role.

**Mr. Gamble:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gamble.

**Mr. Deniger:**

**Mr. Deniger:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Rogers,** I think last year you might have given the Auditor General a Beethoven symphony; I feel today we have the Unfinished Symphony. I had intended to ask my questions mostly on the impact study, but I must say that I concur with the recommendation of the Auditor General that actually pursuant to the report of the Public Accounts Committee of March 23, 1979, indeed as it said in subparagraph (g)

That the Public Accounts Committee be apprised at regular intervals as to the progress being made on the revision of the Estimates.

The Auditor General suggested every three months. I certainly have no objection to that time frame. Indeed, further on, at paragraph 13 it says that in relation to your responsibilities the Estimates should be prepared in a form which allows the Comptroller General to fulfil his responsibilities for monitoring and reporting. And since nothing really has been done or appears to have been done, and I did not hear you reply to what the Auditor General said, one can only come to the conclusion that you will not be able to fulfil your responsibilities for monitoring or reporting until the work on the Estimates is done.

However, I prepared my questions this morning on the impact study. I read in an article dated May 28, 1979, *The Globe and Mail Report on Business* that your impact studies

[Translation]

qu'il s'agisse du Secrétariat ou du nouveau comité du Cabinet, les décisions et choix offerts seront meilleurs et mieux fondés.

**M. Gamble:** Alors, à coup sûr . . .

**Le président:** Très brièvement, monsieur Gamble, votre temps est écoulé.

**M. Gamble:** Pour vous donc, et je me reporte précisément au paragraphe du rapport du vérificateur général dont je parlais tout à l'heure, votre rôle ne consiste pas à préparer des lignes directrices touchant les ressources humaines dans le cadre de vos plans d'action?

**M. Rogers:** Je n'irais pas jusque là, monsieur Gamble. Si nous parvenons à améliorer les méthodes de gestion, il est évident que cela permettra d'améliorer l'affectation des ressources aux programmes des ministères. Si nous ne nous donnons pas cet objectif, je crois que c'est inutile.

Mais il ne faudrait pas croire que mes fonctions consistent à présenter aux ministres des recommandations sur le montant des ressources qu'il faudrait attribuer aux ministères ou aux programmes. Comme je l'ai expliqué, ce n'est pas mon rôle.

**M. Gamble:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Gamble.

Monsieur Deniger.

**M. Deniger:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Rogers, peut-être avez-vous donné l'année dernière une symphonie de Beethoven au vérificateur général, mais aujourd'hui j'ai bien l'impression que c'est la Symphonie inachevée. J'avais l'intention de vous interroger principalement sur l'étude du perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion, mais je dois dire que je suis d'accord avec le vérificateur général qui, conformément au rapport du comité des Comptes publics du 23 mars 1979, voulait ce qui suit, et je vous lis l'alinéa (g):

Que votre Comité soit régulièrement tenu au courant des progrès effectués au sujet de la révision du budget.

Le vérificateur général a suggéré une réunion trimestrielle. Je pense que c'est une excellente idée. Plus loin, au paragraphe 13, on précise que le budget devrait revêtir une forme qui permette au Contrôleur général de remplir ses fonctions qui consistent à exercer un contrôle et à rendre compte des résultats. Or puisque, semble-t-il, rien n'a été fait, et je n'ai pas l'impression que vous ayez répondu quoi que ce soit au Vérificateur général, nous devons conclure que vous ne pourrez vous acquitter de vos responsabilités et que vous ne pourrez en rendre compte tant que ce travail sur le budget n'aura pas été fait.

Néanmoins, les questions que j'ai préparées ce matin portent sur le Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion. J'ai lu dans un article du 28 mai 1979 du *Globe and Mail*, sous



**[Texte]**

will not be made public, and I was wondering if that is still your policy and the rationale behind that.

**Mr. Rogers:** What I said then was that the surveys would not be made public but rather the plans of action of the departments would be made available to the Auditor General and, through him, to this Committee.

**Mr. Deniger:** What is the difference between the survey and the plan? Is the survey the hypothesis and the plan the recommendations? I have difficulty in separating the two.

**Mr. Rogers:** A survey is a report card, it tells them what is good and what is bad, and it gives recommendations as to what kinds of corrective actions would be appropriate to put in place. That report is reviewed in departments. We reach agreement between us and then a new phase starts, and the new phase is the development of corrective actions in a very comprehensive manner by each department. So it represents a plan of action, not the report-card stage.

**Mr. Deniger:** Would it be safe then to conclude that if the departments do not follow your plan you might then, not to embarrass them of course, make your report card public?

**Mr. Rogers:** Not the report card. I would believe it is appropriate, but as I said, the Auditor General has the capacity to monitor progress on behalf of his Committee and Parliament against those plans and to report on a fact-based basis whether they are up to speed or there is significant slippage, and I think that pressure is significant on departments.

**Mr. Deniger:** When you started your impact study, from reading the different testimonies that you have given and different articles that have been written on you since, I do not believe you quite realized the scope of what you were undertaking, in the sense that you kept postponing the decision-making or the final report stage. At first you were talking about 20 departments with 70 per cent of the budget and 84 per cent of the man-years; this morning you mentioned 21 departments with 80 per cent, I think, of the budget and 84 per cent of the man-years. In passing I sure would like to know that additional one which meant 10 per cent of the budget. But that is another question.

Why does it take so long from your original assessment of the program to your almost completion now?

**Mr. Rogers:** I think where I made an over-optimistic judgment was on how quickly we could get the action plans in. The timetable for completion of the surveys indeed has been completed within 13 months. By contrast, it took the Auditor General two and a half years to accomplish his SPICE reviews. So I would submit by that standard—of course we were building on much of the base of his work, which we swept in as we went through the departments—accomplishing any comprehensive survey of the type we have undertaken in 13 months is not a bad rate of travel. I think I understood the scope of the task extremely well. This is not the first time I have worked within very large bureaucracies, as you may know. So I understand the task of trying to get your arms around worldwide organizations in similar work plans that I have done in earlier stages of my career.

**[Traduction]**

la rubrique Report on Business, que ces études ne seraient pas rendues publiques, et je me demandais si vous aviez changé d'avis et, sinon, quel motif vous pouviez invoquer.

**M. Rogers:** Je disais alors que les enquêtes ne seraient pas rendues publiques mais que les plans d'action des ministères seraient mis à la disposition du Vérificateur général ainsi que de votre comité.

**M. Deniger:** Quelle différence y a-t-il entre l'étude et le plan? L'étude représente-t-elle l'hypothèse et le plan les recommandations? Je ne fais pas bien la distinction.

**M. Rogers:** Ces études sont comme un relevé de ce qui va et de ce qui ne va pas et contiennent des recommandations sur les mesures correctives à apporter. Ce rapport est examiné dans les ministères. Nous nous mettons alors d'accord et entamons une nouvelle étape, à savoir l'établissement de mesures correctives très complètes pour chaque ministère. Cela représente donc un plan d'action, et non pas un rapport.

**M. Deniger:** Peut-on alors conclure que si les ministères ne suivent pas votre plan, vous pouvez sans aucune mauvaise intention bien sûr, rendre ce rapport public?

**M. Rogers:** Pas le rapport. J'ai dit que le Vérificateur général peut suivre le déroulement des travaux pour le compte du comité et du Parlement en se référant à ces plans et faire rapport à partir de données précises sur la rapidité ou la lenteur des progrès accomplis. Je crois donc que c'est déjà une très forte pression exercée sur les ministères.

**M. Deniger:** Lorsque vous avez commencé cette étude, d'après ce que j'ai lu de vous et à propos de vous, je ne crois pas que vous ayez tout à fait saisi l'envergure de ce que vous entrepreniez en ce sens que vous n'avez cessé de remettre à plus tard les décisions ou le rapport définitif. Au début vous parliez de 20 ministères avec 70 p. 100 du budget et 84 p. 100 des années-hommes; ce matin, vous en étiez à 21 ministères avec, si je ne m'abuse, 80 p. 100, du budget et 84 p. 100 des années-hommes. Je voudrais bien savoir, en passant, quel est le ministère qui ajoute 10 p. 100 du budget. Mais c'est une autre question.

Pourquoi cela prend-il tellement de temps?

**M. Rogers:** Je pense que j'avais en effet été un peu trop optimiste sur la rapidité avec laquelle nous pouvions obtenir ces plans d'action. Le calendrier des études a été établi en 13 mois. Par contre, il a fallu deux ans et demi au Vérificateur général pour effectuer son travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité. Évidemment, nous nous sommes beaucoup servis de son travail mais nous avons repris tous les ministères et pouvons être assez fiers d'avoir effectué une étude exhaustive comme celle-là en 13 mois. Je crois au contraire avoir très bien compris l'envergure de ma tâche. Ce n'est pas la première fois que je travaille au sein d'une énorme bureaucratie, comme vous le savez peut-être. Je sais donc ce que c'est que d'essayer de contrôler des organismes internationaux par des plans d'action similaires, puisque je l'ai déjà fait au cours de ma carrière.

[Text]

The extent of difference in terms of the execution of the plans by departments is of two types. One, I think I underestimated the complexity and the need for the very, very extensive consultation that the departments themselves have gone through internally beyond our level of contacting 40 or 50 people in departments to reach this agreement. They have, in turn, re-involved maybe upwards of 200 to 300 people in terms of the design of the specific steps to be taken, each of which is committed to by some responsibility centre manager in the department.

• 1155

The plans are possibly more comprehensive also than I expected we would generate by this process, so that we have more in the plans in commitment and in terms of specific actions than I may have conceptualized myself we would get first round.

**Mr. Deniger:** Last year at this time, you said in testimony on November 7 that you had 124 staff people. This morning, you said you had 184 man-years, and then you said 53 have been abolished, plus 35—what is exactly your staff today as you are here in front of us?

**Mr. Rogers:** When I came to the public service in April of last year, there were transferred to me 124 positions. In my estimates, they were increased to 188 last year, and what I have now, in my third year, is a proposal in front of Treasury Board to reduce that number to 169.

**Mr. Deniger:** My colleague who questioned you before me raised the question of efficiency and related it more to man-years or manpower. I have always wondered how a staff like yours can effectively monitor the efficiency and the effectiveness of government programs.

I might be mistaken but is it your role to take, say, a transport program like the local airport assistance program—is that something that you would get involved in? Or is that too small for you? Where do you draw the line in the programs that you evaluate the effectiveness of?

**Mr. Rogers:** We do not evaluate programs. We have a functional responsibility as a central staff organization to ensure that the departments are doing the work. Our responsibility is for process.

We would, in the course of exercising that functional responsibility, examine the work done on a periodic basis and satisfy ourselves that it was of adequate quality, that the methodology was good, that we would put a "good housekeeping seal of approval" on the work done. But it is not our role, and it is not my mandate, to comment on whether the program is effective or not. That is the responsibility of Ministers, and it is the responsibility of the Treasury Board secretariat and other Cabinet committees to put their views forward to Ministers in terms of making judgments on the effectiveness.

**Mr. Deniger:** I would have liked to have seen an advance copy of your statement and then I could have followed along, because it is sometimes difficult to take notes and refer back

[Translation]

L'écart entre ce qui était prévu et ce qui s'est fait dans les ministères s'explique de deux façons. tout d'abord, je crois avoir sous-estimé la complexité et la nécessité des très nombreuses consultations auxquelles se sont livrés les ministères eux-mêmes, qui ne se sont pas, comme nous, contentés de contacter entre 40 à 50 personnes. Ces contacts se sont multipliés et ont fait intervenir 200 ou 300 personnes, le but étant que des mesures précises soient prises, chacune relevant des directeurs de certains centres de responsabilité du ministère.

Par ce processus, les plans sont probablement beaucoup plus complets que je ne l'avais supposé; par conséquent le taux d'engagement est plus élevé et les mesures plus précises que je ne l'avais cru au départ.

**M. Deniger:** Le 7 novembre de l'an dernier, vous avez déclaré un effectif de 124 personnes. Vous nous dites ce matin que vous avez 184 années-personnes, que 53 ont été abolies et que vous en avez 35 de plus... Quel est exactement votre effectif aujourd'hui?

**M. Rogers:** Lorsque je suis arrivé à la Fonction publique en avril l'an passé, 124 postes ont été transférés à mon service. Ils ont été portés à 188 dans mon budget de l'an dernier et, cette année, pour ma troisième année, le Conseil du Trésor envisage de réduire ce nombre à 169.

**M. Deniger:** Mon collègue qui m'a précédé vous a interrogé sur l'efficacité par rapport aux années-personnes ou à la main-d'œuvre. Je me suis toujours demandé comment un personnel comme le vôtre pouvait réellement surveiller l'efficacité et l'efficacé des programmes gouvernementaux.

Je puis me tromper, mais est-ce votre rôle de contrôler un programme du ministère des Transports, comme le programme d'aide aux aéroports locaux; vous occupez-vous de ce genre de chose? Ce n'est peut-être pas assez important, n'est-ce pas? Où se situe la limite dans les programmes dont vous évaluez l'efficacité?

**M. Rogers:** Nous ne faisons pas d'évaluation de programmes. Nous avons une responsabilité fonctionnelle en tant qu'organisation centrale chargée du personnel, celle de nous assurer que les ministères font leur travail. Notre tâche, c'est de trouver des méthodes pour y parvenir.

Lorsque nous exerçons cette responsabilité, nous examinons périodiquement le travail accompli et nous nous assurons que la qualité est satisfaisante, de même que les méthodes, afin de pouvoir apposer le sceau du «travail bien fait». Notre rôle, notre mandat, n'est pas de dire si les objectifs du programme sont réalisés. Les ministres, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les autres comités du cabinet sont chargés de faire connaître leur opinion aux ministres concernés, et à juger de l'efficacité.

**M. Deniger:** J'aurais aimé avoir à l'avance un exemplaire de votre déclaration, afin de pouvoir vous suivre, car il est parfois difficile de se retrouver dans ses propres notes. Avez-vous

**[Texte]**

and forth to our own notes. But, did you mention this morning that the envelope system was one of the processes which slowed down your studies?

**Mr. Rogers:** Yes.

**Mr. Deniger:** Could you elaborate on that?

**Mr. Rogers:** Well, we prepared, together with the secretariat, an exposure draft. It is all aligned against last year's functions of government and it is entirely obsolete now because there has to be a restatement in line with the nine envelopes and all the sub-divisions of those envelopes which now apply as a statement of government, in part. Obviously there are some other pieces that are unchanged but there is a very significant restructuring and recombination of information to ensure that as it is put forward it is consistent with the way in which the government reviews its plans and wishes to set them forth to Parliament.

**Mr. Deniger:** Final question, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I am afraid your time is up, Mr. Deniger. You will have to come back next time.

**Mr. Cameron:**

**Mr. Cameron:** Just a couple of general comments. I am pleased that the Auditor General has been patient with us in this situation; but on the other hand, Mr. Rogers' task is not an easy one. No one, us included, is too eager to bring change about. People resent change, and I think he has to have time to work with them; but time is of the essence and I urge all decent haste.

But having said that, I have two or three comments here.

One of the things we are after is money that is in a sense wasted or is cost over-runs. We put out a contract today to construct or rebuild or do something for X number of dollars; a contractor bids on it, and that is fine. Down the road comes a change order . . .

• 1200

**The Chairman:** May I just say, Mr. Cameron, we are not on the contract procedures this morning.

**Mr. Cameron:** I could hold that.

**The Chairman:** I think it would be helpful if you held that until we come back to capital acquisition programs when you will have an opportunity to examine the issue of cost over-runs. I would like, if we can, to stick closely to the question of the Comptroller General's IMPAC study and the revised part of the estimates that were recommended to Parliament last March.

**Mr. Cameron:** In that case, I will pass because I am somewhat off base with my other comments.

**The Chairman:** Mr. Lamontagne.

**Mr. Lamontagne:** Yes, Mr. Chairman. I am not a musician but it is music to my ears because it seems that at any level of government it is about the same story: fight between the

**[Traduction]**

mentionné ce matin que le système d'enveloppes avait retardé vos études?

**Mr. Rogers:** Oui.

**Mr. Deniger:** Pouvez-vous apporter des précisions?

**Mr. Rogers:** Nous avons préparé, de concert avec le Secrétaire, un projet qui repose sur les fonctions du gouvernement telles qu'elles existaient l'an dernier. Il est maintenant périmé. Il faut désormais tenir compte des neuf enveloppes et des sous-divisions de ces enveloppes qui se rapportent, en partie, au gouvernement actuel. Il est évident que certaines choses n'ont pas changé, mais la restructuration est très importante, de même que le réarrangement des renseignements garantissant que c'est conforme à la façon dont le gouvernement révisé ses projets et les présente au Parlement.

**Mr. Deniger:** Je peux poser une dernière question, monsieur le président?

**Le président:** J'ai bien peur que votre temps soit écoulé monsieur Deniger. Vous prendrez la parole au prochain tour.

Monsieur Cameron.

**Mr. Cameron:** J'ai quelques remarques d'ordre général. Je suis heureux de constater que le Vérificateur général a été patient avec nous, mais par ailleurs le travail de M. Rogers n'est pas facile. Personne n'est très désireux d'apporter des changements, et nous non plus. Les gens détestent les changements et je pense qu'il faut un peu de temps pour le leur faire accepter; le temps est l'élément essentiel et je vous exhorte à faire aussi vite que possible.

Cela dit, voici quelques remarques.

Ce que nous cherchons à déceler, ce sont les gaspillages ou les dépassements de coûts. Nous accordons aujourd'hui un contrat de construction ou de reconstruction, s'élevant à un certain montant. L'entrepreneur présente sa soumission et tout va bien. Survient un peu plus tard un ordre de changement . . .

**Le président:** Puis-je vous faire remarquer, monsieur Cameron, qu'il n'est pas question ce matin des procédures de marchés.

**Mr. Cameron:** Je pourrai y revenir.

**Le président:** Ce sera utile, lorsque nous en serons au programme d'acquisition des biens d'équipement. Nous aurons alors l'occasion d'étudier les dépassements de coûts. J'aimerais bien que nous nous en tenions autant que possible à l'étude du PPCG par le contrôleur général et à la nouvelle présentation du budget recommandée au Parlement en mars dernier.

**Mr. Cameron:** Dans ce cas, je vais céder mon temps de parole, car mes autres remarques sont sensiblement à côté de la question.

**Le président:** Monsieur Lamontagne.

**Mr. Lamontagne:** Oui, monsieur le président. Je ne suis pas musicien, mais les propos de ce matin sonnent à mes oreilles comme de la musique, car à tous les paliers du gouvernement,



*[Text]*

Comptroller General and the Auditor General, and the city manager or anything like that.

I would like to ask the Comptroller General a question on that IMPAC study. On that IMPAC study, the objective is to make sure that a department has the proper control on the program. What is the step, very shortly, you take to make sure? You survey this control; after you record your findings, what steps do you take to make sure that the people involved know exactly what you think about it? And I have another question: what power have you got to enforce your findings or your recommendations? My third question would be maybe to both, to the Auditor General and the Comptroller General: do you sometimes go over the heads of deputy ministers or the Treasury Board Secretariat to go directly to the Minister and tell him exactly what you find out?

**Mr. Rogers:** Mr. Chairman, Mr. Lamontagne, the IMPAC survey has a comprehensive framework of questions concerning what one would expect to find as steps the department takes in exercising its planning role and its control role adequately so that you would expect, for example, if you describe a planning process, there is a series of things that happen in looking at the strategic objectives and assigning priorities. This is our legislative mandate. What are the objectives and priorities to execute that mandate?

The next step would be to convert those into long-term plans that describe over a reasonable period of years appropriate to that department or mandate what it is that public servants have recommended be done that ministers have accepted from which, then, is extracted the work plan for the present year so that the present year's estimates can be framed in that longer scenario of things to be done and below that, once that current year's plan has been approved, that there are detailed budgets available throughout the ganglia of the organization that mean that people do what are the detailed steps in that short-term plan.

Going along with that planning process is an appropriate information system. If we do not find the processes of planning there, or if they are incomplete or they are not linked, then you go back to the department and say, "Here are the missing ingredients. This is where we should focus our efforts. You should focus your efforts, we think, in putting in place the missing tools and processes and putting the links between them in place." The plans that result are very detailed. We insist on their being detailed because if they are going to be several years in resolution, that is, if something is unsatisfactory it is going to take several years to make it satisfactory, you have to have enough checkpoints of progress in there to be able to know that the department is maintaining the momentum or not. For the event that it is not, then there is another series of things that take place which I will describe in a minute.

• 1205

The plan for Health and Welfare is about 700 pages. The summary of the plan is 60 pages. The pert chart that goes with it is 15 pages. Now, I will have in my reorganized group a

*[Translation]*

c'est la même rengaine: il y a lutte entre le contrôleur général et le vérificateur général, si ce n'est l'administrateur municipal ou quelqu'un d'autre.

Je voudrais poser une question au contrôleur général au sujet de l'étude du PPCG. L'objectif de cette étude est de s'assurer qu'un ministère a ses programmes bien en main. Quelle mesure prendrez-vous, très bientôt, pour vous en assurer? Vous étudiez ce contrôle, puis vous arrivez à des conclusions; quelles mesures prenez-vous pour garantir que les intéressés savent exactement ce que vous en pensez? J'ai encore une autre question: quels pouvoirs avez-vous pour mettre en œuvre vos conclusions ou vos recommandations? Ma troisième question s'adresse à la fois au vérificateur général et au contrôleur général: passez-vous outre parfois aux sous-ministres ou au Secrétariat du Conseil du Trésor pour vous adresser directement au ministre et lui dire exactement ce que vous avez découvert?

**M. Rogers:** Monsieur le président, monsieur Lamontagne, l'étude du PPCG comprend une série complète de mesures qu'un ministère devrait prendre, à notre avis, pour exercer adéquatement son rôle de planification et de contrôle. Pour la description de la Procédure de planification, par exemple, nous prévoyons une série d'éléments qui présideraient à l'examen des objectifs stratégiques et à l'assignation des priorités. Tel est notre mandat de par la loi. Quels sont les objectifs et les priorités qui permettent d'exercer ce mandat?

La prochaine étape est de convertir ces éléments en projets à long terme qui définissent, pour un ministère et pour un nombre d'années raisonnable, ce que les fonctionnaires ont recommandé et ce que les ministres ont accepté afin qu'un plan de travail pour l'année en cours soit établi. Le budget de l'année en cours peut donc être préparé et tenir compte de cette longue liste de choses à faire. Une fois que le plan de l'année en cours a été approuvé et que des budgets détaillés sont disponibles à tous les échelons de l'organisation, les responsables auront un plan à court terme comprenant le détail des mesures à prendre.

Ce procédé de planification est accompagné d'un système d'information approprié. Si les procédures de planification sont absentes ou incomplètes, si elles n'ont aucun rapport entre elles, nous nous adressons de nouveau au ministère pour lui dire: «Voici ce qui manque. Voilà où nous avons concentré nos efforts. Vous devriez maintenant vous efforcer de trouver les outils et les procédés absents et d'établir les rapports entre eux.» Les plans qui en résultent sont très détaillés. Nous insistons là-dessus, puisqu'ils doivent servir pendant plusieurs années, car si quelque chose n'allait pas, il faudrait beaucoup de temps pour y remédier. Nous avons suffisamment de points de contrôle pour vérifier les progrès; ceci nous permet de savoir si le ministère maintient ou non sa vigilance. Dans le cas contraire, il y a une série d'autres choses que nous pouvons faire; je vais vous en parler dans un instant.

Le plan de la Santé et du Bien-être social comprend environ 700 pages. Il est résumé en 60 pages et il est accompagné d'un graphique de techniques d'analyse du suivi des programmes



*[Texte]*

series, a small group, of officers who will monitor execution of those plans on a regular basis. They will live most of their time in departments. As we have to this stage, those same officers are verifying the adequacy of the plans and we are signing off on those with the departments as we go. The same officers will go back in and monitor progress.

The power of enforcement is several-fold. The first is that the failure to execute and the passage of time wreaks an inexorable pressure upon the deputy minister and his senior staff. It provides its own opportunity to raise the level of attention by the deputy minister and his senior officials, and indeed might lead to some additional steps, which I will describe.

I was requested by the Prime Minister to brief full Cabinet on the IMPAC findings and on the action plans, which I have done. I have been further directed to brief each minister of the departments which we have surveyed, together with the deputy minister, in terms of the findings, and that represents a checkpoint where the deputy minister relates the status of his development of action plans. Of course, they are in very early stages at this time. I will report through the President of the Treasury Board each year a summary of progress made, which it is the intention of the President of the Treasury Board to submit to full Cabinet. So there will be a ministerial review which will have very important significance in terms of maintaining priority and momentum amongst the public servants in departments.

Beyond that, I sit as a member of the committee of senior officials that appraises the performance each year of all deputy ministers and, clearly, a key criterion in my input to that committee will be their progress on the execution of these plans.

There are processes more informal than that. In the event of significant problems I always have the opportunity to review those with my boss, Mr. Stevens, who undoubtedly from our experience with him will take very direct action with the minister of the affected department if it has not been resolved. I hope there are few instances when those alternative steps are required because it would mean that in some fashion I was failing in my consultative processes with departments if indeed there was a resort to those exception procedures in many instances.

Does that answer your questions, sir?

**Mr. Lamontagne:** Yes, that has clarified a lot of points.

Just a small question to the Auditor General. When you got a little bit flustered a few moments ago when you said you were very unsatisfied with the length of time it took the Solicitor General to get through this question of revised estimates study, why did it take so long, seven months, before you intervened more energetically towards the Solicitor General to make him feel that you were dissatisfied and that it should go a little bit faster?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

*[Traduction]*

comportant 15 pages. Dans mon groupe réorganisé, j'aurai une série de petits groupes, d'agents qui contrôleront régulièrement l'exécution de ces projets. Ils travailleront surtout dans les ministères. Pour le moment, ces mêmes agents essaient de voir si les projets sont adéquats et nous donnons le feu vert aux ministères au fur et à mesure qu'ils le sont. Les mêmes agents retourneront dans les ministères pour suivre le déroulement du travail.

En ce qui concerne la mise en œuvre, nos pouvoirs sont multiples. Premièrement toute inertie ou tout retard exerce une pression inexorable sur le sous-ministre et les cadres supérieurs. Cela fournit la possibilité de renforcer l'attention accordée par le sous-ministre et ses cadres et nous permet également de prendre des mesures additionnelles que je vous décrirai.

Le premier ministre m'a demandé de mettre l'ensemble du Cabinet au courant des conclusions de l'étude du PPCG et du plan d'action. C'est déjà fait. J'ai également été chargé d'informer chaque ministre des ministères que nous avons étudiés, de même que les sous-ministres. Cela constitue un repère puisque le sous-ministre peut voir où son plan d'action en est rendu. Il est évident qu'ils en sont au tout début présentement. Par l'intermédiaire du président du Conseil du trésor, je ferai chaque année un rapport concernant les progrès réalisés, lequel sera présenté au Cabinet. Il y aura donc un examen ministériel qui sera important pour le maintien des priorités et la vigilance accordée au plan par les fonctionnaires.

Je fais également partie d'un comité de cadres qui évalue le rendement de tous les sous-ministres chaque année. Il est évident qu'un des aspects importants de mon apport à ce comité sera l'évaluation de leurs progrès dans l'exécution de ces plans.

Il y a d'autres procédés moins formels. S'il y avait des problèmes importants, je pourrais toujours les examiner avec mon supérieur, M. Stevens, qui, d'après notre expérience, s'adressera sans doute directement au ministre concerné si le problème n'est pas résolu. J'espère que ces cas seront peu nombreux car si les autres mesures sont en œuvre, cela signifierait jusqu'à un certain point que je n'ai échoué dans mes consultations avec les ministères puisqu'il m'a fallu avoir recours à des méthodes exceptionnelles.

Est-ce que cela répond à votre question, monsieur?

**M. Lamontagne:** Oui, elle éclaire plusieurs points.

J'ai encore une petite question à poser au vérificateur général. Vous êtes un peu emporté il y a quelques instants en vous déclarant insatisfait du temps que cela prenait au solliciteur général pour examiner la nouvelle présentation du budget. Pourquoi a-t-il fallu tant de temps, sept mois, avant que vous interveniez plus énergiquement auprès de lui, pour lui faire sentir que vous n'étiez pas content et qu'il fallait que les choses aillent plus vite?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

*[Text]*

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, on the specific estimates study, this winding down process has been going on since March. I did have a meeting with the President of the Treasury Board, at his invitation, early in July, and I did emphasize during that meeting the great importance that the Public Accounts Committee attached to this particular program and certainly the great importance that I attached to it. To correct any impression that I have been hasty about arriving at my frustrated state, this has been going on for five years. So I did not reach this state of frustration overnight, shall we say. That is specific on estimates.

• 1210

On the broader question, Mr. Chairman, that Mr. Lamontagne addressed to me, it is very rare that my office does go to a minister. We have done so and we would not hesitate to do so if we thought it appropriate. Much of our work has to do with procedures themselves. The one Cabinet minister that I do have regular contact with, of course, is the President of the Treasury Board because he is responsible for the over-all general financial administration of government.

We are starting a new program—we only made a start just before the dissolution of the last Parliament—through comprehensive auditing. We feel that once every five years is our target. We have taken a really good reading and reported to Parliament on the state of affairs of financial control and indeed of the quality of resource management in the department. When my report is tabled several weeks from now, we plan at that stage to seek a meeting with each minister of every department on which we report, accompanied by the deputy, to review with him our evaluation of the quality of resource management in his department.

Now, we just got comprehensive auditing under way, as I think the Committee knows, Mr. Chairman, a year ago and we have only done it with one minister, before the election. We plan it with everyone from now on. So I think that is the only time on a regular basis we will be seeking appointments with ministers to review the state of affairs of their departments with more perspective.

**Mr. Lamontagne:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you.

Mr. Rogers, just as a quick supplementary, I would like you to comment on the prospects of the Public Accounts Committee following up the action taken on these various action plans.

**Mr. Rogers:** I appreciate your raising that point, Mr. Chairman, because it would be very useful additional support to the extent this Committee had the time periodically to receive the status on the completion of the plans, their availability in final form and possibly to examine some of the progress being made. We could work out a process like that with the Auditor General if he thought that appropriate.

*[Translation]*

**M. Macdonell:** Monsieur le président, nous essayons depuis le mois de mars de terminer ce travail sur l'étude du budget. J'ai rencontré le président du Conseil du trésor au début du mois de juillet, sur son invitation, et j'ai souligné à cette occasion l'importance que le comité des comptes publics attachait à ce programme, et certainement la grande importance que moi-même j'y attachais. Pour que vous n'ayez pas l'impression que mon emportement était prématuré, je dois dire que ce travail dure depuis 5 ans. Mon sentiment de frustration n'est pas venu d'un jour à l'autre. Toutefois, cela ne concerne que le budget.

Quant à la question un peu plus vaste que M. Lamontagne m'a posée, monsieur le président, il est très rare que mon bureau s'adresse à un ministre. Nous l'avons déjà fait et nous n'hésiterions pas à recommencer si c'était nécessaire. Le travail se rapporte en grande partie aux méthodes. Je suis régulièrement en contact avec un ministre du Cabinet; c'est évidemment, le président du Conseil du Trésor, puisqu'il est globalement responsable de l'administration financière du gouvernement.

Nous avons un nouveau programme; il démarrerait tout juste quand le Parlement a été dissout. Il s'agit de la vérification intégrée. Nous avons pour objectif de le faire tous les 5 ans. Nous avons fait un très bon examen de la situation et avons présenté un rapport au Parlement sur l'état du contrôle financier et sur la qualité de la gestion des ressources dans les ministères. Lorsque mon rapport sera déposé dans quelques semaines, nous chercherons immédiatement à rencontrer chaque ministre des ministères que nous étudions, et chaque sous-ministre, afin de revoir avec eux notre évaluation de la qualité de la gestion des ressources dans leur ministère.

Nous ne faisons que commencer cette vérification intégrée; je crois, monsieur le président, que les membres du Comité sont au courant. Nous avions terminé l'étude d'un seul ministère avant les élections déclenchées par l'ancien gouvernement. Nous prévoyons dorénavant le faire avec tous les autres. Ce sera donc la seule fois que de façon régulière nous chercherons à rencontrer les ministres, sur rendez-vous, pour examiner avec eux et dans une plus juste perspective, la situation propre à leur ministère.

**M. Lamontagne:** Merci monsieur le président.

**Le président:** Merci.

Monsieur Rogers, j'aimerais poser une courte question supplémentaire. Que pensez-vous de l'avenir du comité des Comptes publics à la suite des mesures qui ont été prises dans le cadre de ces divers plans d'action.

**M. Rogers:** Je suis content que vous souleviez la question monsieur le président, car cette aide supplémentaire sera très utile dans la mesure où le Comité sera périodiquement informé des progrès de la mise en œuvre des plans, de leur disponibilité sous une forme finale et il pourra probablement examiner les progrès réalisés. Nous pourrions mettre au point une méthode de ce genre avec le vérificateur général, s'il le croit utile.

*[Texte]*

**Mr. Macdonell:** Well specifically, Mr. Chairman, if I may be allowed a comment, I was really referring to the estimates project.

**The Chairman:** I know you were.

**Mr. Macdonell:** But I do think it is up to us to repeat this kind of meeting, the Comptroller General and my office, because we are going to be participating in the estimates project and I am very keenly interested in the IMPAC program. I think if you get it on record it will be an opportunity for the Committee to be informed and it would be excellent. So if it met with the Committee's pleasure, sir, I would certainly welcome such an opportunity and I think the Comptroller General has already said he would too. I think it would bring Parliament directly into the process which I think is excellent.

**The Chairman:** Mr. Murta.

**Mr. Murta:** I would just like to follow up a question to Mr. Macdonell.

I believe you have indicated that Parliament should either re-arrange their committees to monitor spending on a better basis in terms of the individual committee basis or else make far greater use of the Public Accounts Committee to do this particular job. Could you elaborate a little more on that?

**Mr. Macdonell:** Well, Mr. Chairman, Mr. Murta has caught me off base. I do not ever remember having the temerity—I do not back away from things inside the financial control section—to tell Parliament how to do its business. I do not actually recall having done that.

I do recall, however, some pretty informal discussions in the Public Accounts Committee from time to time as to how not only could the quality of financial information presented to Parliament be better, as we have already mentioned this morning, but how it could be reviewed better.

I think if I may be permitted to elaborate a little bit, Mr. Chairman, I think the type of thinking in which we have indulged, and it came out I am sure in the nine meetings on the estimates I referred to, is that ideally what I think Mr. Rogers and I are working towards is some day to have the kind of information presented by departments, first of all the estimates committee at the policy level, that can serve as the starting point for the accountability process. Then I think we have to examine the role of the Public Accounts Committee and how does the accounting for that take place.

• 1215

I think what Mr. Murta may be referring to is a comment I made that if we get this estimates project—and that is too narrow a phrase to describe it; it is a whole integrated process of financial information and reporting throughout government from top to bottom—if that process is in place, then I see the Public Accounts committee as monitoring the over-all accountability in terms of the over-all estimates, which is really not done to any extent at all now.

*[Traduction]*

**M. Macdonell:** Si vous me permettez, monsieur le président, je faisais plus exactement allusion au projet concernant le budget.

**Le président:** Je le sais.

**M. Macdonell:** Mais il nous appartient, je crois, d'organiser des réunions de ce genre avec le contrôleur général et les représentants de mon bureau, car nous allons participer à ce projet concernant le budget et je suis très intéressé par le programme du PPCG. Si cela se concrétise, le Comité aura ainsi l'occasion d'être informé et ce sera excellent. Si les membres de ce Comité sont d'accord, monsieur, je serais certainement heureux que cette occasion nous soit fournie, de même que le contrôleur général. Ainsi, le Parlement participerait directement, ce qui est une excellente chose.

**Le président:** Monsieur Murta.

**M. Murta:** J'aimerais reprendre une question qui a été posée à M. Macdonell.

Vous avez dit que le Parlement devrait soit réaménager les comités pour contrôler les dépenses de façon plus efficace ou compter davantage sur le comité des Comptes publics pour faire ce travail. Pouvez-vous développer cela?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, M. Murta me prend un peu au dépourvu. Je ne me souviens pas avoir jamais eu la témérité—même si je ne me soustrais pas à rien de ce qui touche la section du contrôle financier—de dire au Parlement comment s'occuper de ses affaires. Vraiment je ne m'en souviens pas.

Je me souviens toutefois de certaines discussions qui ont eu lieu au comité des Comptes publics mais qui n'avaient rien de formel où, à certaines reprises, il a été question de la qualité de l'information financière déposée au Parlement. Nous voulions qu'elle soit meilleure, comme nous l'avons dit ce matin, et nous cherchons le moyen d'y parvenir.

Si vous me permettez d'être un peu plus précis, monsieur le président, l'idéal serait qu'un jour les données soient déposées par les ministères, et tout d'abord au comité des Comptes publics, pour ce qui est du niveau politique. Ce serait en quelque sorte un point de départ pour la méthode d'imputabilité. Dr. Rogers et moi-même, nous œuvrons en ce sens. Je crois donc qu'il nous faut étudier le rôle du comité des Comptes publics et vérifier comment l'imputabilité est assurée.

M. Murta fait sans doute allusion à une remarque que j'ai faite, à savoir que si la présentation de ce budget était modifiée—en réalité, cela va beaucoup plus loin car il s'agit d'une complète intégration des données et des états financiers à tous les échelons de l'administration—une fois ce processus en vigueur, le rôle que je confierais au comité des comptes publics serait de vérifier l'imputabilité de toutes les prévisions, vérification qui ne se fait presque pas à l'heure actuelle.



[Text]

But perhaps as important or even more important, I would see the same committee to which the estimates were presented at the beginning of the process, at the policy level supported by a minister, I would see that committee, having the section of the public accounts, go back to it, because then we can see what started the process—what did Parliament vote this money for? Then when you see that section of the public accounts, which really is just meaningless now, does not exist, to have the Deputy Minister go back and say, what did I use these funds for? What did I get for them? Let us get quantitative information there, performance measurement and so on.

To me, that is the ideal system, because these special committees have a feel of whatever it is they are doing, whether it is a transportation committee or whatever. Then the Public Accounts committee becomes almost like the over-all at the top of the whole process, and secondly, very much like the Miscellaneous Estimates does today, it takes in those particular departments that do not have a special committee to respond.

I am sorry, Mr. Chairman, that that was a bit long-winded but it is a complex question.

**Mr. Murta:** I would certainly agree with the direction that you are looking at.

Mr. Rogers, I would like to ask two or three questions in the area of management. Possibly you have answered this question in part, but what is being done to develop the recognition and rewards for good management and penalties for poor management within the public service at the present time?

**Mr. Rogers:** These types of things we have talked about in impact clearly are only a portion of the changes that are required and clearly improving the incentive system within the public service is an important related change that should occur.

For example, the weight that is presently given to classifications for the size of the organization would be one thing that must be re-examined, it seems to me, if indeed there were to be rewards for proven efficiency, which may have as part of the result a restriction in the size of the organization; and I can tell you that there is a very intensive review of that whole topic being made at the present time though it is not something that I am at liberty yet to talk about.

**The Chairman:** Could I add this, Mr. Murta. I think that is a very important question and, I hope, one that this Committee will be addressing itself to, probably at a future date during this session.

But if we could, and if you have any specific questions on the status of the entire study and the status of the estimates revision—and you have a couple of questions to go—I would like to try and finish off that subject if we can.

**Mr. Murta:** In terms of the question of the estimates revision, then, how far are we, right at the present time, from having this kind of work completed? In other words, how far are we along on this? And what are some of the major pitfalls that we of the Public Accounts committee should be looking at in the next short while?

[Translation]

Ce qui importe tout autant si ce n'est davantage, c'est que le comité auquel le budget a été soumis au départ, c'est-à-dire au niveau politique avec l'appui d'un ministre, revienne sur le chapitre des comptes publics afin de vérifier ce qui a déclenché le processus et à quoi l'argent voté par le Parlement a servi. Ainsi, grâce à la section des comptes publics qui, à l'heure actuelle, ne veut absolument rien dire et n'existe même pas, le sous-ministre serait obligé d'y revenir pour s'interroger sur la manière dont il a dépensé cet argent et sur ce qu'il a obtenu en retour. Dès lors s'imposerait la nécessité d'obtenir des renseignements quantitatifs et de mesurer le rendement par exemple.

A mon avis, c'est le système idéal, parce que les comités spéciaux ont des connaissances particulières sur leur domaine, qu'il s'agisse du comité des transports ou d'un autre. A ce moment-là le comité des comptes publics chapeauterait le tout et, un peu comme le fait aujourd'hui le Comité des prévisions budgétaires en général, il superviserait les ministères qui n'ont pas de comité auquel ils peuvent rendre des comptes.

Monsieur le président, je m'excuse d'avoir parlé si longuement, mais la question était complexe.

**M. Murta:** Je suis certainement d'accord avec l'orientation que vous voulez donner.

Monsieur Rogers, je voudrais vous poser deux ou trois questions dans le domaine de la gestion. Vous avez peut-être partiellement répondu à cette question, mais je voudrais savoir ce qui se fait actuellement pour reconnaître et récompenser la bonne gestion ou pour pénaliser la mauvaise gestion au sein de la fonction publique?

**M. Rogers:** Les questions discutées dans le cadre du PPCG ne représentant évidemment qu'une part des modifications nécessaires; l'amélioration du système de mérite au sein de la Fonction publique est une modification importante et nécessaire qui s'y rattache.

Par exemple, l'importance accordée à l'heure actuelle aux classifications proportionnellement à l'envergure de l'organisme devrait être réexaminée, il me semble, si, véritablement, on devait récompenser l'efficacité prouvée; de ce réexamen découleront peut-être des restrictions à l'envergure des organismes. Je peux vous dire qu'on étudie actuellement cette question de très près, bien que je ne sois pas encore libre de vous en parler.

**Le président:** Monsieur Murta, permettez-moi d'ajouter quelque chose. Je crois que cette question est très importante, et j'espère que ce Comité s'y attachera peut-être plus tard au cours de cette session.

Si vous avez des questions précises sur l'étude et le réaménagement des prévisions—et il vous reste quelques questions—j'aimerais que nous liquidions ce sujet, si possible.

**M. Murta:** Pour ce qui est du réaménagement des prévisions, nous reste-t-il encore beaucoup de chemin à faire pour terminer le travail? Autrement dit, où en sommes-nous? Et quels sont les pièges importants que les membres du Comité des comptes publics devraient guetter au cours des prochaines semaines?



## [Texte]

**Mr. Rogers:** Mr. Chairman, Mr. Murta, in summary, we are going to have to replan a lot of the plans that were previously cast in outline form.

The first thing we need is a game plan and, following my reorganization, which I mentioned is just about concluded, that is a subject on which I will personally be spending a great deal of time and attention because we must produce that timetable very, very quickly—I would hope to have it in a month or so—that will set out a set of accomplishments and commitments which will not be ones that we will be able to have any substantive slip in. It is important that this next timetable be a firm one. The processes are necessarily involved. Before you even have looked at a department, there are nine departments or agencies involved in consultation and that is before we include the two Cabinet committees that will be involved, the committee on the economy in government and Treasury Board, and parliamentary committees, including importantly, this Committee. So the timetable is extremely complex and we must plan it well. I am sorry I cannot give you the timetable today. I will do so as soon as we are in a position to.

**Mr. Murta:** Could you give me a rough outline of the time frame that you are looking at?

**Mr. Rogers:** The time frame will be necessarily elongated. It will be an evolutionary change; in that we cannot produce proposed materials for all departments, for example, simultaneously, we will have to do those sequentially. They will be, indeed, proposals inasmuch as an important part of the step is to seek and obtain parliamentary input as to whether the proposed revisions have the kind of utility for review, and clarity, and whether there is information that parliamentarians do not think is important and information that is not there that should be. Any proposals first put forward will be subject to revision the following year, so it may be several years before we reach a steady state that says we can lock brakes and say that this is the revised format. There are issues of the hierarchy of information: do we have one or two separate department volumes; do we still have a summary volume for the estimates beyond the aggregate at the top. So the structure has to be debated and has to be considered fully by parliamentarians as well. I do not have any easy answers to that question, except that it will be evolutionary over a period of years.

**Mr. Murta:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Murta. I have three questions and I have seven minutes, plus some business to tidy up at the end. So if you have quick questions to put, I have the order of Mr. Cook, Mr. Wakim and Mr. de Jong. Mr. Wakim has missed out twice, I think, because he has been cut off at the last...

**Mr. Cook:** Then I will yield to Mr. Wakim and come in after him.

**The Chairman:** That is very good of you, Mr. Cook.

**Mr. Wakim:** Mr. Auditor General, have you ever considered using members of Parliament on boards of directors of Crown corporations? My follow-through on it is to our Comptroller

## [Traduction]

**M. Rogers:** Monsieur le président, monsieur Murta, bref, nous devrions remanier de nombreux projets déjà établis dans les grandes lignes.

Il nous faut tout d'abord un plan d'attaque, et, suite à ma réorganisation, qui, comme je vous l'ai dit, est presque terminée, je vais moi-même passer beaucoup de temps et prêter beaucoup d'attention à ce sujet puisque nous devrions préparer très rapidement ce calendrier—j'espère qu'il sera prêt dans un mois environ. Il fera état des accomplissements et des engagements envers lesquels nous ne pouvons permettre des écarts importants. Il est important que ce nouveau calendrier soit respecté. Les processus y sont étroitement liés. Avant même d'étudier un ministère, il faut des consultations avec neuf ministères ou agences, et ce sans tenir compte des deux comités du Cabinet qui y jouent un rôle, le comité sur l'économie au Gouvernement et le comité du Conseil du trésor ainsi que des comités parlementaires, dont ce comité est très important. Le calendrier est donc extrêmement complexe et nous devons le planifier avec soin. Je m'excuse de ne pouvoir vous donner le calendrier aujourd'hui. Je vous le donnerai aussitôt que possible.

**M. Murta:** Pouvez-vous me donner une idée générale de l'échéancier que vous prévoyez?

**M. Rogers:** Évidemment, il sera prolongé. Il s'agit d'une modification par voie d'évolution; en ce sens que nous ne pouvons préparer les données de tous les ministères en même temps mais plutôt de façon consécutive. En effet, ce seront des propositions en autant qu'un aspect important de cette étape est de chercher et d'obtenir des renseignements du Parlement à savoir si les révisions proposées seront claires et se prêtent à révision, et si on y a inclus des renseignements que les parlementaires considèrent peu importants ou s'il manque des renseignements qui devraient y être. Toute proposition adoptée au début sera sujette à une révision l'année suivante; il faudra donc peut-être quelques années avant d'arriver et de dire: voilà la révision définitive. Il y a aussi les problèmes de la hiérarchie des informations: doit-on faire un seul volume ministériel ou deux; faut-il garder un volume résumant les prévisions en plus du chiffre total en haut de la page. Il faut donc que les députés aussi discutent de la structure et la considèrent en profondeur. Je n'ai pas de réponse facile à cette question, sauf pour vous dire que la révision évoluera au cours des prochaines années.

**M. Murta:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Murta. Il reste trois députés qui veulent poser des questions et nous n'avons plus que sept minutes. Nous avons également quelques détails administratifs à discuter à la fin. Sur ma liste j'ai encore M. Cook, M. Wakim et M. de Jong, s'ils veulent poser quelques courtes questions. Je crois que M. Wakim n'a pu poser ses questions à deux reprises, parce qu'il était le dernier...

**M. Cook:** Je cède donc la parole à M. Wakim; je le suivrai.

**Le président:** C'est très gentil, monsieur Cook.

**M. Wakim:** Monsieur le vérificateur général, avez-vous pensé à l'utilisation de députés au sein des conseils d'administration des sociétés d'État? Ensuite, je m'adresse au contrôleur

## [Text]

General regarding the control of programs. Have you personally gone into any government offices and looked about and seen the unused desks, the unused telephones, the people reading books, the unused typewriters, people just sitting about looking at each other and not working, and obviously not having any intentions of working—not that I have any complaints against any one person, it just happens because there is nothing for them to do. Have you ever personally walked into a government office and seen this? I am here to tell you that you can go down to Toronto, and I do not mean to spite anybody, and you can almost pick them at random and go in and see them, and it is just nauseating. When you are talking about follow through and the question of good management and poor management, I do not think it is the deputies that you should be necessarily talking to because they are sure working hard and so are your directors and directors general, and so on, but down the line there seems to be a rakeoff somewhere. That is question two, have you ever done it?

The third part is on the timing of things. I have been looking at two programs that have been just really bugging me as a member of Parliament, albeit a new one. I look at these enormous ads in the Toronto newspapers, and I am sure they are in papers all across Canada, on EDC and, for example, Ener Save Programs, and I ask, is there any way of finding out today, not five years from now, as to whether there is any cost benefit offset for that kind of advertising. Is there anybody we can phone in EDC and say, for example, how much is it costing you for this program, and where do you propose to find the revenue as a result of what you are getting for your product, because you are advertising to pay for this; or is it coming out of some other budget? Is there any mechanism for finding out right now if I get a phone call today from a constituent about people running these \$50,000 ads in the *Globe and Mail*, or whatever it costs? Why, who is it directed to, and what are you getting for it? TV ads as well.

• 1225

**The Chairman:** Mr. Macdonell, can you answer all that in five minutes?

**Mr. Macdonell:** Question No. 1 was directed to me and questions 2 and 3 were directed to Mr. Rogers, I think.

Question No. 1 asks for my view on M.P.s being members of boards of directors of Crown corporations. I would like to think about this a bit, but I will give a quick answer. I would not be terribly enthusiastic about that for this reason. Crown corporations are basically set up to be at arm's length, broadly speaking, from two different sources. First is the red tape that is associated generally with a government department. Secondly, some of them were set up to be as independent as they reasonably can be from Parliament itself so that there will not be too much political interference, except that which comes from the government itself through the minister to whom they report. I do not in any way question the ability or the integrity of M.P.s, but they are basically associated with a political party, and my quick reaction is that I do not think I would be in favour of that. That is how I feel about it.

## [Translation]

général au sujet du contrôle des programmes. Est-ce que vous avez, personnellement, visité des bureaux du gouvernement fédéral et avez-vous regardé les bureaux non utilisés, les téléphones silencieux, les employés qui lisent, les machines à écrire non utilisées, les employés qui se regardent sans travailler et qui, évidemment, n'ont aucune intention de travailler... je ne veux pas me plaindre d'une personne en particulier, mais ces employés n'ont rien à faire. Avez-vous visité personnellement un bureau gouvernemental pour témoigner de ce fait? Je peux vous dire que si vous visitez Toronto, et je ne le dis pas par rancune, vous pouvez choisir un bureau presque au hasard et le visiter; c'est presque répugnant. Vous parlez de faire suite à votre politique sur la bonne gestion et la mauvaise gestion; je ne crois pas que ce soit vraiment aux députés que vous devriez parler car ces personnes travaillent très fort, tout comme vos directeurs et vos directeurs généraux, etc; mais plus bas dans la hiérarchie il semble y avoir un ralenti. Voilà ma deuxième question: est-ce que vous avez déjà visité de ces bureaux?

Ma troisième question se rapporte au moment choisi pour mettre des programmes en place. J'ai étudié deux programmes qui m'agacent en tant que député, bien que je sois nouveau. Je lis les annonces énormes dans les journaux de Toronto, et je suis sûr que ces annonces se trouvent dans les journaux au Canada; des annonces sur la SEE par exemple, et les programmes Ener Save. Y a-t-il moyen de savoir aujourd'hui, et non pas dans cinq ans, si ce genre de publicité est vraiment rentable? Y a-t-il quelqu'un à la SEE que nous pourrions appeler pour demander par exemple combien coûte ce programme, et croyez-vous réellement que votre produit va rapporter étant donné que vous faites de la publicité pour le payer; ou cela provient-il d'un autre budget? Si aujourd'hui je reçois un coup de téléphone d'un de mes commettants au sujet de ceux qui placent ces annonces de \$50,000, où je ne sais combien de dollars, dans le *Globe and Mail*, ai-je un moyen d'obtenir une réponse immédiate? Pourquoi ces annonces? A qui s'adressent-elles? Quels en sont les résultats? Sans compter les annonces à la télévision.

**Le président:** Monsieur Macdonell, pouvez-vous répondre à toutes ces questions en cinq minutes?

**M. Macdonell:** La première question m'était adressée et les deux autres questions étaient adressées à M. Rogers, je crois.

La première question me demande mon opinion sur la possibilité d'installer des députés au sein des conseils d'administration des sociétés d'État. Je voudrais réfléchir un peu sur ce sujet, mais je peux vous donner une réponse rapide. Je ne serais pas très enthousiaste pour la raison suivante: les sociétés d'État sont sensées être plus ou moins à mi-chemin entre deux extrémités différentes. D'abord il y a la paperasserie normale associée aux ministères gouvernementaux. Ensuite, certaines sociétés ont été établies pour être aussi indépendantes que possible du Parlement lui-même afin d'éviter dans la mesure du possible les ingérences politiques, à part les interventions qui viennent directement du gouvernement par l'entremise du ministre responsable. Je ne conteste pas du tout l'habileté ni l'intégrité des députés, mais ils sont essentiellement associés à un parti politique, et ma première réaction

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Rogers.

**Mr. Rogers:** Mr. Wakim, you remind me of an experience in my past when I was working in Ford Motor Company. The executive vice-president of finance for the American company, where I happened to be working, and working on his staff, said that he did not want his staff out visiting divisions and subsidiary companies because it might interfere with their objectivity. However, I have gone into a great variety of offices. I have done a great deal of travelling outside my own office, mostly in Ottawa, and I would acknowledge, I would agree, that there are those instances that you relate. They are not unique to the federal government. I have had frustration also in other jurisdictions and in other countries.

I guess I could only answer with a request that we keep it in perspective, in the sense that we have so much to accomplish over the next few years in dealing with the fabric of the management process in departments to make it whole that there are difficulties in dealing down low in the organization immediately to eliminate those. However, I assure you that it is this kind of thing that is the whole purpose of IMPAC and of the kinds of reforms we are endeavouring to set in train with departments.

In respect of your third question, I do not feel I am qualified to comment, other than to suggest that any Parliamentarian can make a direct inquiry, as I understand the rules, to the department to obtain answers to questions such as you have raised.

**The Chairman:** I am afraid that is all the time we have. I would like to thank our witnesses for giving us very extensive and, I think, very informative comments and answers to questions this morning.

There are several small matters that I would very quickly like to clean up. First of all, could I have the Committee's agreement to meet at 9.30 a.m. on Thursday instead of 11.00 a.m. I understand that Miscellaneous Estimates has been put on to the afternoon that day. Would that be satisfactory?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Secondly, I would remind the steering committee that there is a meeting at 1.00 p.m. Thursday in Room 601 of the Parliamentary Restaurant, where luncheon will be served.

**Mr. Lamontagne:** Mr. Chairman, would it be possible, when a witness has a written statement, to have a copy of the statement in French and English before we start so that we can follow and ask questions more easily?

**The Chairman:** I think that is something we might raise at the steering committee meeting on Thursday, Mr. Lamontagne.

[Traduction]

serait de me prononcer contre cette possibilité. Voilà ce que j'en pense.

**Le président:** Monsieur Rogers.

**M. Rogers:** Monsieur Wakim, vous me faites penser à une expérience que j'ai eue quand je travaillais pour la compagnie Ford. Le vice-président exécutif des finances pour la société américaine, pour qui je travaillais, a dit qu'il ne voulait pas que son personnel visite les divisions et les filiales puisque cela pouvait nuire à leur objectivité. Toutefois, j'ai visité de nombreux bureaux. J'ai fait beaucoup de visites à l'extérieur de mon bureau, surtout à Ottawa, et j'accepte, je conviens, que les cas que vous mentionnez existent. Ils n'existent pas uniquement au sein du gouvernement fédéral. J'ai rencontré la même situation frustrante dans d'autres domaines et dans d'autres pays.

Je ne peux que répondre que nous devrions garder cette question dans sa perspective; au cours des prochaines années, nous avons beaucoup de progrès à faire dans l'amélioration du processus de gestion dans les ministères pour en faire un tout cohérent; il est difficile d'éliminer ces cas tout de suite, dans les échelons inférieurs de l'organisme. Toutefois, je peux vous assurer que ce genre de cas est visé seul particulièrement par le PPCG et les réformes que nous essayons de mettre en place chez les ministères.

Pour ce qui est de votre troisième question, je ne crois pas être en mesure de répondre; je peux toutefois vous proposer que tout député peut s'adresser directement au ministère, si je comprends bien les règles, pour obtenir des réponses au genre de questions que vous venez de poser.

**Le président:** Malheureusement, notre temps est écoulé. Je voudrais remercier nos témoins pour leurs réponses très complètes et très instructives aux questions de ce matin.

Je voudrais maintenant régler rapidement quelques petites questions. Premièrement, est-ce que le comité est d'accord pour se réunir à 9 h 30 jeudi plutôt qu'à 11 h 00. Je crois comprendre que le comité des prévisions budgétaires va siéger jeudi après-midi. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Deuxièmement, je voudrais rappeler au comité directeur qu'on se réunit jeudi à 13 h 00 à la salle 601, au restaurant parlementaire, où le déjeuner sera servi.

**M. Lamontagne:** Monsieur le président, lorsqu'un témoin a une déclaration écrite, serait-il possible d'en obtenir un exemplaire en français et en anglais avant le début de la séance afin de pouvoir suivre les commentaires et aussi de poser plus facilement des questions?

**Le président:** Monsieur Lamontagne, je crois que nous pourrions discuter de cette question jeudi au comité directeur.

• 1231

**Mr. Desmarais:** Where is the meeting going to be held?

**The Chairman:** Room 601, the Parliamentary Restaurant.

**M. Desmarais:** Où se tiendra la réunion?

**Le président:** La salle 601, le restaurant parlementaire.



[Text]

**Mr. Desmarais:** On Thursday.

**The Chairman:** Thursday. You will be notified.

Thank you, gentlemen, the meeting is adjourned.

[Translation]

**M. Desmarais:** Jeudi.

**Le président:** Jeudi. On vous en avisera.

Merci, messieurs, la séance est levée.







If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à l'Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Office of the Comptroller General of Canada:*

Mr. H. G. Rogers, Comptroller General of Canada.

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada.

*Du Bureau du contrôleur général du Canada:*

M. H. G. Rogers, contrôleur général du Canada.

*Du Bureau du vérificateur général du Canada:*

M. J. J. Macdonell, vérificateur général du Canada.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Thursday, November 15, 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le jeudi 15 novembre 1979

Président: M. Don Johnston

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978—Chapters 2, 3, 4, and 5—Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE)—Overview

### CONCERNANT:

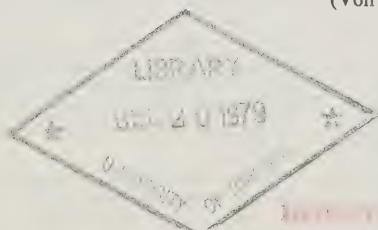
Le Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1978—Chapitres 2, 3, 4, et 5—Travail de recherche sur l'analyse coût-efficacité (TRACE)—Vue d'ensemble

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Don Johnston  
*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Berger	Cook
Bujold	de Jong
Cameron	Desmarais
Clarke	Gamble
( <i>Vancouver Quadra</i> )	Halliday

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston  
*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Joyal	Reid ( <i>Kenora-</i>
Lamontagne	<i>Rainy River</i> )
McDermid	Taylor
Murta	( <i>Bow River</i> )
Orlikow	Wakim—(19)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Tuesday, November 13, 1979:

Mr. Rae replaced Mr. Orlikow.

On Wednesday, November 14, 1979:

Mr. Orlikow replaced Mr. Rae.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 13 novembre 1979:

M. Rae remplace M. Orlikow.

Le mercredi 14 novembre 1979:

M. Orlikow remplace M. Rae.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 15, 1979

(6)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Cameron, Cook, de Jong, Desmarais, Gamble, Halliday, Hawkes, Johnston, Lamontagne, Orlikow, Taylor (*Bow River*) and Wakim.

*Other Member present:* Mr. Fennell.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada; Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General; Mr. K. G. Belbeck, Director General, SPICE; Mr. L. Almack, Project Leader SPICE; Mr. R. B. Robinson, Deputy Director General, SPICE; Mr. M. Ferland, Assistant Auditor General. *From the Office of the Comptroller General of Canada:* Mr. T. E. Reid, Deputy Secretary, Efficiency Evaluation Branch; Mr. D. K. Goodwin, Director, Program Evaluation Policy Division, Efficiency Evaluation Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

The Committee commenced consideration of Chapters 2, 3, 4, and 5—Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE).

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Thursday, October 25, 1979, the following letters are appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

Letter, with Appendices I and II, dated November 14, 1979, from the Comptroller General of Canada reporting upon the current status of matters raised in the 1976 and 1977 Reports of the Auditor General for which corrective action had not previously been reported (*See Appendix "PA-6"*).

Letter, with attached report, dated November 14, 1979, from the Comptroller General of Canada, reporting upon the current status of actions taken with regard to the government-wide issues raised in the 1978 Report of the Auditor General (*See Appendix "PA-7"*).

Messrs. Meyers, Belbeck, Almack, Robinson and Ferland made statements and, with the witnesses, answered questions.

At 10:58 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 NOVEMBRE 1979

(6)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Cameron, Cook, de Jong, Desmarais, Gamble, Halliday, Hawkes, Johnston, Lamontagne, Orlikow, Taylor (*Bow River*) et Wakim.

*Autre député présent:* M. Fennell.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* M. J. J. Macdonnell, Vérificateur général du Canada; M. D. L. Meyers, sous-vérificateur général; M. K. G. Belbeck, directeur général, TRACE; M. L. Almack, chef de projet TRACE; M. R. B. Robinson, sous-directeur général, TRACE; M. M. Ferland, vérificateur général adjoint. *Du Bureau du Contrôleur général du Canada:* M. T. E. Reid, sous-secrétaire, Direction de l'évaluation de l'efficacité; M. D. K. Goodwin, directeur, Division de la politique d'évaluation des programmes, Direction de l'évaluation de l'efficacité.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Le Comité entreprend l'étude des chapitres 2, 3, 4 et 5—Travail de recherche sur l'analyse coût-efficacité (TRACE).

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du jeudi 25 octobre 1979, les lettres suivantes sont jointes aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

Lettre, accompagnée des appendices I et II, en date du 14 novembre 1979, du Contrôleur général du Canada, informant de l'état actuel des questions que le Vérificateur général a soulevées dans ses rapports des années 1976 et 1977 au sujet desquelles aucune mesure corrective n'a été indiquée. (*Voir Appendice «PA-6»*).

Lettre, ainsi qu'un rapport ci-joint, en date du 14 novembre 1979 du Contrôleur général du Canada informant de l'état actuel des mesures prises à l'égard des questions d'envergure générale soulevées par le Vérificateur général dans son rapport de 1978. (*Voir Appendice «PA-7»*).

MM. Meyers, Belbeck, Almack, Robinson et Ferland font des déclarations puis, avec les témoins, répondent aux questions.

A 10 h 58, le Comité suspend ses travaux jusqu'à la nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, November 15, 1979

• 0933

[Text]

**The Chairman:** I would like to call the meeting to order.

In accordance with its permanent terms of reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee is resuming consideration of the Auditor General of Canada's report for the fiscal year ended March 31, 1978 and in particular Chapters 2, 3, 4, and 5—Study of Procedures in Cost Effectiveness. This is an overview and the program is known under the acronym of SPIECE.

Your steering committee has met and I would like to read into the record the Third Report of that committee which is the Subcommittee on Agenda and Procedure, and then I shall ask for a motion that it be accepted, provided you agree of course with the report.

Your Subcommittee agreed to recommend the following: (a) that the Committee adopt the following meeting subject to availability of meeting rooms—when I refer to Week 1 it is to say that in the sequence of meetings Week 1 and Week 2 will rotate in this fashion: Tuesday in Week 1 from 11 a.m. to 12.30 p.m., Thursday in Week 1 from 9.30 a.m. to 12.30 p.m.; in Week 2, Tuesday, from 9.30 a.m. to 12.30 p.m.; and Thursday, from 9.30 a.m. to 11.00 a.m.

• 0935

(b) That Monday briefing dinners for all members continue to be held with subcommittee meetings to be held at the conclusion of the briefings. To explain that in other words, there would be a subcommittee meeting every Monday night, taking up approximately half of the time allotted to what has previously been known as a briefing dinner.

(c) That opening statements from witnesses be submitted in both languages and provided to members for both Tuesday and Thursday meetings prior to the Monday briefing meetings in order to dispense with opening statements for witnesses.

(d) That the Chairman in his opening remarks indicate the issues that the subcommittee believes to be of importance.

(e) That unedited copies of committee evidence be available on request from the Clerk to members who miss committee meetings.

(f) That the committee research officer provide written questions on the subject under consideration to all committee members for use at briefing meetings and committee meetings.

Is there any discussion on those points? Mr. Hawkes, you were not present at the meeting but...

**Mr. Hawkes:** Perhaps it was a good idea for me to be absent. You covered a lot of stuff.

**The Chairman:** It has been pointed out to me that we did not have a quorum of ten here this morning so there is no motion that we can make. But we have read that into the

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 15 novembre 1979

[Translation]

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît.

Conformément à l'ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du vérificateur général du Canada pour l'année financière se terminant le 31 mars 1978, et en particulier des chapitres 2, 3, 4 et 5—Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité. Ce programme est connu sous le sigle TRACE.

J'aimerais lire le troisième rapport du sous-comité du programme et de la procédure afin qu'il figure au compte rendu. Je vous demanderai ensuite de proposer une motion si vous convenez de l'approuver.

Le sous-comité a recommandé: a) que le Comité adopte l'échéance suivant en fonction de la disponibilité des salles de comité. Les semaines 1 et 2 se succéderont alternativement. Pendant la semaine 1, le Comité se réunira le mardi, de 11 heures à 12 h 30, et le jeudi, de 9 h 30 à 12 h 30. Pendant la semaine 2, il se réunira le mardi, de 9 h 30 à 12 h 30, et le jeudi, de 9 h 30 à 11 heures.

b) Que le dîner d'information du lundi soir continue d'être suivi d'une réunion du sous-comité. En d'autres termes, le sous-comité se réunira chaque lundi soir, pendant environ la moitié du temps consacré à ce que l'on appelait d'habitude un dîner d'information.

c) Que les déclarations préliminaires des témoins soient présentées dans les deux langues officielles et remises aux députés pour les réunions du mardi et du jeudi avant la réunion d'information du lundi soir. De cette façon, les témoins n'auront plus à lire leurs déclarations d'ouverture.

d) Que le président indique dans ses remarques préliminaires les sujets jugés importants par les membres du sous-comité.

e) Que des exemplaires non révisés des témoignages présentés au Comité soient remis par le greffier aux députés n'ayant pu assister aux réunions du Comité qui en font la demande.

f) Que l'agent de recherche du Comité procure à tous les membres du Comité, les questions écrites portant sur le sujet à l'étude, afin qu'ils puissent les utiliser au cours des réunions d'information et de comité.

Avez-vous des questions à poser? Monsieur Hawkes, vous étiez absent à la réunion, mais...

**M. Hawkes:** Ce n'était peut-être pas une mauvaise idée. Vous avez beaucoup travaillé.

**Le président:** On me signale que nous n'avons pas le quorum, qui est fixé à dix députés, et je ne peux donc pas recevoir de motion. Néanmoins, le troisième rapport figurera

**[Texte]**

record and presumably we will proceed with it on that basis, subject to ratification at the next meeting.

Several documents have been provided to us by the Comptroller General of Canada. I have received two letters with accompanying material, both dated November 14, the one dealing with matters raised in the 1976 and 1977 reports of the Auditor General with respect to corrective action, in other words an update on what has taken place with respect to the matters raised, and in addition a letter of the same date as I mentioned, dealing with the current status of actions taken with regard to the government-wide issues raised in the 1978 report of the Auditor General.

As Chairman I understand I have the authority to approve the printing of these. I believe they should be printed and annexes as part of the proceedings of today's meeting, and they will be circulated to all members of the Committee.

I would now like to introduce the witnesses who are with us today. On my right we have Mr. Macdonell, the Auditor General; we have Mr. Belbeck, Director General, Study of Procedures in Cost Effectiveness; we have Mr. Meyers, the Deputy Auditor General; and I have Mr. Almack, Project Leader of SPICE; Mr. Robinson, Deputy Director General of SPICE; and Mr. Ferland, Assistant Auditor General. I also have Mr. Reid, Deputy Secretary of the Efficiency Evaluation Branch; and Mr. Fulton, Director of the Planning and Evaluation Division, Administrative Policy Branch.

With that I will ask Mr. Meyers, to make a statement to the Committee and also subsequent to that we will provide an opportunity for statements to be made from the Treasury Board Secretariat and from the Office of the Comptroller General.

Mr. Meyers.

**Mr. D. L. Meyers (Deputy Auditor General):** We have four short opening statements today outlining the SPICE Study, Chapters 2, 3, 4 and 5. I thought it would be appropriate to begin if Mr. Belbeck gave an overview of the SPICE Study and Chapter 2, and then possibly Mr. Almack on Chapter 3. Then you might decide whether you would like to break at that point and take questions up and take a little less than ten minutes, or go on and hear the other two introductory statements on Chapters 4 and 5, Mr. Chairman.

• 0940

**The Chairman:** I think, perhaps, we should have all the statements. Would the Committee agree with that?

Why do we not have all the statements? Possibly Mr. Belbeck would lead off, then. Mr. Belbeck.

**Mr. K. G. Belbeck (Director General, Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE), Office of the Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

Chapter 2 is entitled Value for Money Auditing. This really sets the background for the work that was conducted under the acronym SPICE, which was a special project to introduce into the office of the Auditor General the techniques for value-for-money auditing.

**[Traduction]**

au compte rendu. Je suppose que nous pouvons suivre ce programme en attendant qu'il soit officiellement approuvé, la prochaine fois.

Le contrôleur général du Canada nous a fait parvenir plusieurs documents. J'ai reçu deux lettres, ainsi que plusieurs documents d'appui. Les deux lettres sont datées du 14 novembre: la première porte sur les questions soulevées dans les rapports du vérificateur général pour les années 1976 et 1977 et contient des propositions de mesures rectificatives. Il s'agit en fait d'une mise à jour. La seconde lettre indique les mesures qui ont été prises à la suite des questions soulevées dans le rapport du vérificateur général pour l'année 1978.

En ma qualité de président, je suis autorisé à approuver l'impression de ces documents. J'estime qu'ils devraient être imprimés et annexés au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui. Ils seront distribués à tous les membres du Comité.

Je voudrais maintenant vous présenter nos témoins. A ma droite, nous avons M. Macdonell, le vérificateur général; M. Belbeck, directeur général, Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité; M. Meyers, sous-vérificateur général; M. Almack, chef de projet, T.R.A.C.E.; M. Robinson, sous-directeur général, T.R.A.C.E.; M. Ferland, vérificateur général adjoint. Nous avons aussi M. Reid, sous-secrétaire, Direction de l'évaluation de l'efficacité, et M. Fulton, directeur, Division de la planification et de l'évaluation, Direction de la politique administrative.

Je demanderais maintenant à M. Meyers de prononcer sa déclaration. Nous donnerons ensuite la parole au représentant du Conseil du Trésor et au représentant du Bureau du contrôleur général.

Monsieur Meyers.

**M. D. L. Meyers (sous-vérificateur général):** Nous avons quatre très brèves déclarations d'ouverture, qui portent sur le travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité, T.R.A.C.E., soit les chapitres 2, 3, 4 et 5 du rapport. Nous pourrions peut-être commencer par M. Belbeck, qui parlera du chapitre 2, suivi par M. Almack, qui parlera du chapitre 3. Vous pourriez alors poser des questions, si vous le désirez, pendant une dizaine de minutes, puis nous passerons aux deux autres déclarations, relatives aux chapitres 4 et 5.

**Le président:** Nous pourrions peut-être entendre toutes les déclarations en une fois. Est-ce que les membres du Comité sont d'accord?

Pourquoi n'entendrions-nous pas toutes les déclarations à la fois? M. Belbeck pourrait commencer. Monsieur Belbeck.

**M. K. G. Belbeck (directeur général, Travail de recherche sur l'analyse du coût efficacité T.R.A.C.E., Bureau du vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président.

Le chapitre 2 est intitulé: «Vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé». Ce chapitre détermine les données de base à partir desquelles nous avons mené notre étude T.R.A.C.E. Il s'agit d'un projet spécial visant à introduire dans le Bureau du vérificateur général les techni-



[Text]

Value-for-money auditing arose from the extended mandate that the Auditor General be concerned with economy, efficiency and effectiveness. That mandate or the portion of the act which spells that out is in our report in paragraph 2.7.

I would like to direct your attention to the next page, the few paragraphs beginning at 2.12, where we state the definitions that we have adopted for the questions of economy, efficiency and effectiveness. There economy refers to terms and conditions under which the government acquires human and material resources, efficiency refers to the relationship between goods or services produced and the resources used to produce them, while effectiveness concerns the extent to which a program achieves its goals or other intended effects.

To use a simple illustration, the amount we pay an employee could be a question of economy, what he produces during a particular period of time is a measure of his efficiency, and whether what he produced is worth having or has achieved anything worthwhile is really a question of effectiveness. I should remind you that the Auditor General is not required to report on the effectiveness of programs, but rather to make certain that procedures are in place to measure and report the effectiveness of programs, where it is appropriate and reasonable for such procedures to be in place, and to bring to the attention of the House where such procedures are not being followed.

The SPICE Program was really a collection of a number of individual studies of programs or parts of programs across the major departments of government. We chose a broad sample for a couple of reasons. One is to develop an audit methodology that the office would find useful in subsequent studies. We also wanted to be in a position where we might be able to draw conclusions of a government-wide nature that we could report to you.

In each of these studies, we had discussions at some length with various members of the departments up to and including the deputy head. We had these discussions for the purpose of checking out our facts, making certain that we had all the relevant facts, then discussing with the department the implications that could be drawn, the conclusions or observations that would be appropriate and in some cases the action that should be taken. We made a number of recommendations and observations to the departments, many of which are not included in this report. This report is really just a summary of some of our more significant observations.

I might point out that introducing value-for-money was not an easy task. I think our main obstacle was the lack of any well accepted guidelines. When the office does financial auditing, it has a number of benchmarks against which it can compare what it sees. We have the Financial Administration Act, we have Treasury Board guidelines, we have Generally Accepted Accounting Principles, sets of accounting proce-

[Translation]

ques de vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé.

Celles-ci résultent d'un élargissement du mandat du vérificateur général, lequel est orienté vers l'économie, le rendement et l'efficacité. Les paragraphes pertinents de la loi portant élargissement du mandat du vérificateur sont cités au paragraphe 2.7 de notre rapport.

J'aimerais attirer votre attention sur la page suivante, et plus particulièrement sur les paragraphes qui commencent au numéro 2.12. Vous y trouverez les définitions que nous avons adoptées pour les termes d'économie, rendement et efficacité. Par économie, on entend les conditions dans lesquelles le gouvernement acquiert des ressources humaines et matérielles. Par rendement, on entend le rapport entre les biens et services produits, d'une part, et les ressources utilisées pour les produire, d'autre part. Quant à l'efficacité, c'est la mesure dans laquelle un programme atteint les buts visés ou les autres effets recherchés.

Pour vous donner un exemple simple, le salaire d'un employé est une question d'économie, sa production pendant une période de temps déterminée est une question de rendement, tandis que l'utilité ou la qualité de sa production est une question d'efficacité. J'aimerais vous rappeler que le vérificateur général n'est pas chargé de faire rapport sur l'efficacité des programmes, mais plutôt de veiller à ce que les mécanismes d'évaluation de l'efficacité des programmes et de rapport soient mis en place, lorsque c'est nécessaire, et de signaler à la Chambre les cas où ces mécanismes ne sont pas satisfaisants.

Le programme T.R.A.C.E. constitue un ensemble d'études individuelles portant sur des programmes ou des portions de programmes administrés par les principaux ministères gouvernementaux. Nous avons choisi un vaste échantillon pour deux raisons. Premièrement, nous nous sommes efforcés d'élaborer une méthode de vérification appropriée dont nous pourrions nous resservir plus tard. Deuxièmement, nous avons voulu être à même de tirer des conclusions dont nous pourrions vous faire part, sur l'ensemble du gouvernement.

Pour chacune de ces études, nous sommes entrés en contact avec de nombreux fonctionnaires, y compris les sous-ministres. Nos discussions nous ont permis de vérifier l'exactitude des données, et nous avons également pu nous entretenir avec les fonctionnaires concernés des conséquences de ces données, des conclusions et des observations qu'elles nous ont inspirées et, enfin, des mesures à prendre. Nous avons présenté un certain nombre de remarques et de recommandations aux ministères; elles ne se trouvent pas toutes dans ce rapport. Il n'est en fait qu'un résumé de nos principales observations.

Je voudrais souligner que l'introduction de cette technique de vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé n'a pas été chose facile, car il n'existe aucune directive acceptée dans ce domaine. Dans le cadre d'une vérification financière, il est toujours possible de s'en remettre à des critères établis pour faire des comparaisons, comme la Loi sur l'administration financière, les directives du Conseil du



*[Texte]*

dures, all of which are a kind of body of accepted knowledge and guidelines. We had very few of these when we went to measure economy, efficiency and effectiveness.

I consider probably the most demanding part or our work and perhaps the most rewarding was establishing what we have called "audit criteria", trying to enunciate what we would expect to find and then comparing the situation against that. We tried to keep these criteria very simple. They are really what we think a reasonable and informed man would expect to find in the circumstances. These criteria appear in Chapters 3, 4 and 5, and in our presentations to you we will discuss those briefly this morning.

When we were doing our work in all these departments across government there were a number of issues that recurred time and time again, ones that we thought had government-wide significance. We selected three of these and developed them further, and our report is built around these three recurring themes. They are the planning of capital acquisition projects, which is the subject of Chapter 3, measuring an increasing efficiency, Chapter 4, and evaluating effectiveness, Chapter 5.

• 0945

That concludes my opening statement, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much.

Do we have a statement from the Treasury Board Secretariat?

**Mr. Fulton:** Not at this time.

**The Chairman:** Are there any other statements?

**Mr. Meyers:** We have three more statements. Mr. Almack has Chapter 3.

**Mr. L. Almack (Project Leader, SPICE, Office of the Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. If you would turn to Chapter 3, which starts with Paragraph 3.1, this is the chapter on Planning Capital Acquisition Projects.

The issue here is due regard for economy. The Auditor General is required to report to Parliament cases where he observes lack of due regard to economy. Now, the chapter summarizes the work done on 13 projects audits.

If you look there under the heading, Scope, you will see that they are rather important projects. The projects we audited total some \$700 million. And a few pages on, opposite Paragraph 3.20, is a table of capital cost estimates. That lists the projects and it shows you the variety, the several departments and administrations from which our sample was taken.

These projects were also recently completed, at least they were at the time we went to press, or were about to be completed. The audit trail was still warm. And we think they represent a reasonable cross-section.

I think another important point Parliamentarians are interested in is that the capital expenditures are discretionary,

*[Traduction]*

Trésor, ou encore les principes universels de comptabilité. Par contre, il n'existe rien de tout cela lorsqu'il s'agit de mesurer l'économie, le rendement et l'efficacité.

L'aspect le plus exigeant, mais aussi le plus gratifiant de notre travail, a été d'établir ce que nous avons appelé des critères de vérification. Nous avons cherché à établir des objectifs à suivre, afin d'évaluer la situation à la lumière de ces objectifs. Ces critères sont très simples et je pense qu'ils correspondent à ce qu'un individu raisonnable et bien informé pourrait attendre dans des circonstances semblables. Vous trouverez ces critères aux chapitres 3, 4 et 5, et nous en parlerons brièvement ce matin au cours de nos exposés.

Au cours de nos recherches, nous avons noté un certain nombre de problèmes récurrents qui sont significatifs, croyons-nous, d'un climat d'ensemble. Nous avons choisi et approfondi trois de ces thèmes récurrents, et c'est autour d'eux que nous avons développé notre rapport. Il s'agit de la planification des projets d'acquisitions d'immobilisations (chapitre 3), de la mesure et de l'augmentation du rendement (chapitre 4) et, enfin, de l'évaluation de l'efficacité (chapitre 5).

Cela conclut ma déclaration d'ouverture, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup.

Avons-nous une déclaration du Secrétariat du Conseil du Trésor?

**M. Fulton:** Pas pour le moment.

**Le président:** Y a-t-il d'autres exposés?

**M. Meyers:** Nous avons trois autres exposés. M. Almack doit parler du chapitre 3.

**M. L. Almack (chef de projet, TRACE, bureau du vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président. Nous passons maintenant au chapitre 3, paragraphe 1. Ce chapitre traite de la planification des projets d'acquisitions d'immobilisations.

Nous nous sommes surtout attachés à l'aspect «économie». Le vérificateur général est chargé de rapporter au Parlement les cas où l'objectif «économie» n'a pas été suffisamment respecté. Ce chapitre résume les vérifications portant sur 13 projets.

Si vous vous reportez à la rubrique intitulée: «Portée», vous verrez qu'il s'agit d'un choix d'importants projets dont le coût total s'élève à environ 700 millions de dollars. Quelques pages plus loin, en face du paragraphe 3.20, vous trouverez un tableau représentant le coût des projets d'immobilisations. Vous trouverez la liste des projets vérifiés et vous verrez qu'ils relèvent de ministères et administrations très variés.

Lorsque le rapport a été mis sous presse, ces projets venaient d'être terminés ou étaient sur le point de l'être. Notre travail de vérification était encore tout frais. Nous pensons que ces projets constituent un bon échantillon.

J'aimerais rappeler un point très important, qui intéressera certainement les parlementaires: les dépenses d'immobilisa-

## [Text]

controllable expenditures. They are not like statutory grants, which are hard to come to grips with over a short time frame.

Now, this is the first report under this new mandate, and I do not think we had great trouble defining the mandate for economy. We do not think it is unreasonable and unduly complex to come to grips with. The auditors we used were a team, a mixture of business consultants and public servants, and they all worked well together and they all contributed.

We first started by taking case histories. Now, we looked at a project from the first time it was a gleam in a planners eye until it was commissioned. We looked at the whole total process of bringing a project on line. We asked ourselves, as managers, what evidence would we expect a frugal executive, if he were investing his own money, to expect to find which would prove to him that there was due regard for economy. This thought process provided a list of questions which our auditors used and kept in their heads as a guide in asking questions of management about the projects and in reviewing the documentation and files and working papers underlying the decisions.

Now, the evidence that came from that showed recurring common weaknesses. If you turn to Paragraph 3.6, we used the words "audit criteria" and this is our response to these common weaknesses.

Now, at a future meeting I hope we can develop these criteria in more detail, but for now a quick review of these criteria—really, all they are positive, practical management statements—may be useful.

The first, Paragraph 3.7, says:

Responsibility and accountability should be clearly defined and communicated.

Well, it is obvious to me that economy is not an accident of nature. It will not happen if no one is responsible or accountable.

Second:

Requests for funds should be supported by accurate and complete documentation.

Well, surely the investor should know the purpose of his investment, be provided with unbiased information and know of other feasible alternatives. I think it is also important to know what the costs will be before you make the decision.

• 0950

On the next page, under paragraph 3.9: Final approval should be based on full information. This is certainly vital. Approval of a concept or an intent can be a trap. The Auditor General says, in that second sentence:

When a project is first conceived, approval should be given only for funds to conduct feasibility studies, develop a design and prepare cost estimates.

This is sound management practice, not to give an answer until you have the question.

On the next page:

## [Translation]

tions sont des dépenses discrétionnaires et contrôlables, à la différence des subventions statutaires, qui sont beaucoup plus difficiles à étudier lorsque l'on doit respecter des délais.

Ce rapport est le premier que nous publions depuis que le mandat du vérificateur général a été élargi, et nous n'avons pas eu beaucoup de difficulté à étudier l'aspect «économie». Cette question n'a pas une complexité extrême et nous avons donc constitué une équipe de vérificateurs, composée d'experts-conseil professionnels et de fonctionnaires. Tout le monde a participé et collaboré.

Nous avons commencé par nous pencher sur des études de cas. Nous avons suivi l'évolution des projets, de la conception à la réalisation. Nous nous sommes mis à la place d'un directeur dont les capitaux personnels sont en jeu et nous nous sommes demandés de quelle façon il chercherait à s'assurer que l'objectif «économie» est poursuivi. Ce processus de réflexion nous a permis d'établir une liste de questions que les vérificateurs avaient en tête lorsqu'ils ont interrogé leurs directeurs sur les projets et lorsqu'ils ont dépouillé les dossiers et documents de travail à la base de telle ou telle décision.

Nous avons ainsi pu déterminer certaines faiblesses récurrentes. Nous avons répondu en utilisant les «critères de vérification» qui sont définis au paragraphe 3.6.

J'espère pouvoir vous expliquer plus en détail ces critères au cours d'une prochaine réunion, mais j'aimerais vous en donner un aperçu. Il s'agit en fait de principes de gestion positifs et pratiques.

Voici ce que stipule le premier critère, au paragraphe 3.7:

La responsabilité et l'imputabilité doivent être clairement définies et connues.

Il me semble évident que le souci d'économie n'est pas un hasard. Il ne peut y avoir souci d'économie s'il n'y a pas responsabilité et imputabilité.

Deuxièmement,

Les demandes de fonds doivent être appuyées par une documentation appropriée et complète.

Il est évident qu'un investisseur doit connaître le but de son investissement, disposer de renseignements objectifs et être au courant de toutes les options qui lui sont offertes. Il est également important de connaître quels seront les coûts avant de prendre une décision.

À la page suivante, au numéro 3.9: L'approbation finale doit être basée sur une information complète. Voilà qui est vital. L'approbation d'un concept ou d'une intention peut se révéler un piège. Le vérificateur général, à la deuxième phrase, dit:

Lors de la conception d'un projet, on ne devrait approuver que les fonds nécessaires pour effectuer des études de faisabilité, pour élaborer un plan et estimer les coûts.

C'est la preuve d'une sage administration, ne pas répondre avant de savoir quelle est la question.

À la page suivante:

## [Texte]

Project implementation should be properly controlled.

This is also common sense, but the case histories show it did not always happen.

Finally:

Completed projects should be reviewed.

This is very necessary to close the loop and to assure that responsibility and accountability were achieved. The department could also have gained from experience in copying the right things and changing the errors.

One other point. You undoubtedly observed in the report frequent references to the weaknesses in systems and procedures, and this is often used as evidence of a lack of due regard for economy. If you have not a system to tell you, how can you have regard for economy?

It could be inferred that systems are the total answer, but I would like to refer you to the last part of paragraph 3.5, where the Auditor General very clearly states that:

Our findings are cited here to highlight the importance of proper planning and control procedures. Procedures, however, are only tools which assist management. They contribute to and must be accompanied by the dedicated pursuit of the objective of economy.

Chapter 13 provides 13 case histories, which are evaluated against our criteria. In 11 cases we concluded that the department did not demonstrate due regard for economy. The conclusion is given in paragraph 3.12, which says:

Based on 13 SPICE audits completed to date, the capital acquisition process does not come up to a reasonable standard of "due regard for economy." the process suffers from a number of shortcomings which in total indicate that resources of an appropriate quality were not acquired at a minimum cost.

At our next meeting, I hope we will have the opportunity to discuss some of these case histories.

Thank you, gentlemen.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Almack. We will, I believe, have that opportunity and look forward to it.

Do we have a statement from Mr. Robinson, or from Mr. Ferland?

**Mr. R. B. Robinson (Deputy Director General, SPICE, Office of the Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, my role is to introduce Chapter 4 of the report and to touch on its highlights.

Chapter 4 addresses the question of measuring and improving efficiency. First, let us define efficiency in the terms we intend them here. Efficiency is the relationship between inputs and outputs. Outputs are files processed and words translated, inputs are the amount of resource required to produce the output in terms, usually, of staff-hours or staff-years. The basic question we are looking at is how much output do we get

## [Traduction]

La mise en œuvre du projet devrait être contrôlée adéquatement.

Voilà encore une question de gros bon sens; malheureusement, l'histoire nous prouve que cela ne s'avère pas toujours.

Enfin:

Les projets doivent être étudiés une fois terminés.

Voilà qui est nécessaire pour boucler la boucle et nous assurer que la responsabilité et l'imputabilité n'ont pas été oubliées. Le ministère aurait aussi pu profiter d'une certaine expérience en imitant les bonnes choses et en évitant de refaire les erreurs.

Un autre point. Vous avez observé sans doute, dans le rapport, qu'il est souvent question de faiblesse dans les systèmes et procédures et on se sert de cela pour prouver qu'on néglige de prêter attention à l'aspect «économie». S'il n'existe pas de système à cette fin, comment peut-on s'occuper de l'économie d'une chose?

On pourrait croire, à partir de tout cela, que la réponse entière se trouve dans le système, mais je vous renvoie à la dernière partie du paragraphe 3.5 du rapport du vérificateur général, où l'on trouve:

Nous présentons ici les résultats de notre étude afin de faire ressortir l'importance de procédés de planification et de contrôles appropriés. Les procédés utilisés ne sont cependant que des outils pour la direction. Ils contribuent et doivent être orientés vers la poursuite de l'objectif «économie».

Au chapitre 13, on trouvera 13 cas d'espèces évalués selon nos critères. Dans 11 de ces cas, nous en sommes venus à la conclusion que le ministère n'avait pas souci de l'économie. La conclusion se trouve au paragraphe 3.12, comme suit:

D'après 13 vérifications TRACE. effectuées jusqu'à maintenant, le processus d'acquisitions d'immobilisations ne nous apparaît pas comme répondant à des normes raisonnables de «souci d'économie». Le processus présente un certain nombre de lacunes qui nous portent à croire, dans l'ensemble, que des ressources de qualité appropriée n'ont pas été acquises à un coût minimal.

J'espère que nous aurons l'occasion de revenir à ces questions lors de notre prochaine réunion.

Merci, messieurs.

**Le président:** Merci, monsieur Almack. Je crois que nous aurons l'occasion d'y revenir et nous avons hâte de le faire.

M. Robinson, ou M. Ferland, aurait-il une déclaration à faire?

**M. R. B. Robinson (sous-directeur général, TRACE, Bureau du vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, mon rôle est de vous présenter le chapitre 4 de ce rapport et de vous en souligner les faits saillants.

Dans le chapitre 4, on cherche à savoir comment mesurer et augmenter le rendement. Tout d'abord, nous définissons le terme «rendement» comme nous l'entendons ici. Le rendement, c'est la relation qui existe entre les intrants et les extrants. Les extrants sont les dossiers menés à terme et les mots traduits; les intrants, c'est la quantité de ressources requises pour produire les extrants, en termes d'heures-personnes ou d'an-



## [Text]

for each unit of input? There are more than one third of a million public servants in the federal government, their salaries amount to over \$7 billion annually. We believe the tax-paying public has a right to expect that each is working efficiently. This means two things: first of all, the management has systems to monitor the activities of public servants and to take appropriate action when the efficiency level moves; secondly, that the actual level of efficiency is at an acceptable range.

• 0955

This work may seem rather technical compared to the audits of major capital projects such as has just been summarized for you, and in a sense it is. We are concerned here with management processes that control the routine work of many thousands of public servants, but it is important. SPICE looked in considerable detail at this efficiency question. We reviewed 16 performance measurement systems monitoring the work of over 100,000 individuals in 12 departments. Our examinations included all major systems that were operating at the time of our audit.

We established an advisory panel to check our position and assure us that we were operating within the bounds of accepted practice in this area. So this work is comprehensive and it leads us to conclusions that summarize the current position across government.

Let us turn for just a minute to the work and to the audit criteria. The criteria I mentioned at the beginning on paragraph 4.14 are quite simple; there are five. First, measures of performance should be relevant and accurate. Second, performance should be adequate in comparison to a standard. Third, reports should be tailored to management needs. Fourth, performance data should be used to achieve productivity improvement, and fifth, productivity measures and reports should be kept current.

These are motherhood statements, but they have proven useful to us in guiding and structuring the audit inquiries and summarizing the results of those inquiries. The over-all conclusion is that by and large existing performance measurement systems did not measure up to these criteria.

This opinion is based on detailed work as reported in 13 case histories. These case histories are summarized in brief paragraphs in subsequent pages of this chapter. Each represents a substantial piece of work; it is backed up in our working papers by a detailed report which has been shared with the department in question and summarized here. It is summarized for two reasons, to illustrate the application of the criteria and to show evidence to back up the over-all audit conclusions.

The case histories present the facts rather boldly. They are considerable summaries, a rather short statement of a large piece of work. Because they state the findings rather boldly we may seem to infer that the solutions are easy and we would

## [Translation]

nées-personnes. La question fondamentale que nous devons nous poser est combien d'extrants obtient-on pour chaque unité d'intrant? Il y a plus d'un tiers de million de fonctionnaires dans la Fonction publique fédérale, et leurs salaires annuels représentent quelques 7 milliards de dollars. Nous croyons que le contribuable est en droit de s'attendre de chacun de ces fonctionnaires qu'il donne un rendement satisfaisant. Ce qui signifie deux choses: tout d'abord, que l'administration a à sa disposition des systèmes lui permettant de contrôler les activités des fonctionnaires et de prendre les mesures qui s'imposent quand le rendement change; deuxièmement, que le rendement véritable se situe à un niveau acceptable.

Ce travail peut vous sembler très technique en comparaison des vérifications qui ont porté sur les grands projets d'investissement de capitaux que l'on vient de vous résumer, et c'est vrai, dans une certaine mesure. Ce qui nous préoccupe ici, ce sont les processus d'administration qui contrôlent le travail de routine de plusieurs milliers de fonctionnaires, mais c'est très important. TRACE nous a servi à étudier en détail cette question de rendement. Nous avons passé en revue 16 systèmes de mesures du rendement dont on se sert pour contrôler le travail de plus de 100,000 personnes dans 12 ministères. Nos examens ont porté sur tous les systèmes majeurs dont on se servait à l'époque où nous avons fait notre vérification.

Nous avons mis sur pied un conseil consultatif pour vérifier notre travail et s'assurer que nous fonctionnions en dedans des limites acceptées dans ce domaine. Il s'agit donc d'un travail global qui nous mène à des conclusions qui résument la situation actuelle partout au gouvernement.

Tournons-nous un instant vers le travail et les critères de vérification. C'est très simple, vous verrez qu'il y en a 5, d'après le paragraphe 4.14. Tout d'abord, les mesures de la performance doivent être pertinentes et exactes. Deuxièmement, la performance doit être adéquate par rapport à une norme. Troisièmement, les rapports doivent être adaptés aux besoins de la gestion. Quatrièmement, il faut utiliser les données sur la performance pour améliorer la productivité, et cinquièmement, il faut tenir à jour les mesures et les rapports sur la productivité.

Il s'agit là en vérité de balises qui se sont révélées très utiles et nous ont permis de nous guider, de structurer la vérification et de résumer les résultats de notre enquête. La conclusion globale est donc la suivante: en général, les systèmes de mesure de la performance ne répondaient pas à ces critères.

Cette opinion est fondée sur du travail détaillé, comme vous le verrez d'après 13 cas d'espèce. Ces cas d'espèces sont résumés dans de brefs paragraphes, dans le présent chapitre. Chacun de ces cas d'espèce représente beaucoup de travail; il est appuyé par des documents pertinents et un rapport détaillé qui a été présenté au ministère en question et que vous trouverez résumé ici. C'est résumé pour deux raisons: pour illustrer l'application des critères et fournir des preuves à l'appui des conclusions générales de cette vérification.

Les cas d'espèce présentent les faits de façon plutôt raide. Il y a beaucoup de résumés, une déclaration plutôt brève et une énorme quantité de travail. Parce que les résultats sont énoncés de façon plutôt raide, on pourrait croire que les solutions sont



*[Texte]*

like to assure you that they are not, for probably two important reasons. First, typically there are technical problems involved. One short example, getting an accurate count of the mail actually being sorted in the Post Office of Canada is no simple task, simply because the volumes are so very large. It is therefore difficult to measure the productivity of the mail-sorting process. As well, there are management issues involved. Initiatives to help improve productivity present practical problems and challenges to managers. Actually accomplishing productivity improvements in complex operations such as we find in government requires careful planning and over-all dedication.

We like to be quite clear that we believe all of this activity in performance measurements and the focus of this chapter is on that point, on the point of improving productivity. Systems in themselves are just a tool. The ultimate answer is the actual level of productivity which we achieve.

To focus for a minute on the formal statement of the findings beginning in paragraph 4.19, the audit conclusions, the Treasury Board Secretariat has provided leadership in defining the issues surrounding performance measurement. Through its directives in compliance reviews the Treasury Board has indicated the importance it attaches to this basic management responsibility. Our examination of 16 performance measurement systems, covering about 100,000 man-years in 12 departments, revealed only two systems that were considered satisfactory. Most of the performance measurement systems reviewed did not play an important part in the program management process. They generally did not satisfy the information needs of the operating manager who must make the day-to-day decisions required to control productivity.

In most operations we audited, management did not know the actual level of efficiency or how much it might be increased. In most labour-intensive situations there was insufficient effort to increase productivity.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Robinson.

Mr. Ferland, do you have a statement for us?

**M. M. Ferland (vérificateur général adjoint):** J'aimerais attirer l'attention des membres du Comité sur le paragraphe 5.17 du Rapport annuel du vérificateur général qui traite de l'évaluation de l'efficacité des programmes.

• 1000

L'examen de 23 programmes répartis dans 18 ministères a démontré que les tentatives d'évaluer l'efficacité des programmes ont rarement réussi. Il faudrait augmenter sensiblement la portée et la qualité de l'évaluation de l'efficacité des programmes pour que la gestion, le gouvernement et le Parlement, chacun ayant un intérêt particu-

*[Traduction]*

faciles à trouver ou à appliquer, et nous voudrions vous assurer du contraire, pour au moins deux raisons très importantes. Tout d'abord, c'est typique, il y a des problèmes techniques. Pour vous donner un exemple très bref, il est très difficile de compter le nombre de pièces de courrier actuellement manutentionnées par le ministère des Postes du Canada, tout simplement à cause du volume impliqué. Il est donc très difficile de mesurer la productivité en matière de tri du courrier. Il y a aussi certaines questions de gestion. Les initiatives visant à améliorer la productivité présentent certains problèmes d'ordre pratique et posent un défi à l'administration. A vrai dire, améliorer la productivité dans des milieux aussi complexes que ceux du gouvernement exige une sage planification et un engagement total.

Nous voulons que ce soit très clair. Nous croyons à toute cette activité d'évaluation du rendement et ce chapitre le souligne en ce qui concerne l'amélioration de la productivité. Les systèmes, en eux-mêmes, ne sont que des outils. La réponse finale est le niveau de la productivité réel que nous pouvons atteindre.

Pour parler un peu plus des conclusions de la vérification contenues aux paragraphes 4.19 et suivants, le Secrétariat du Conseil du Trésor a aidé à définir les questions qui entourent la mesure de la performance. Par ses directives et ses examens de la conformité, le Conseil du Trésor a fait connaître l'importance qu'il attache à cette responsabilité fondamentale de la gestion. Lors de notre examen de 16 systèmes de mesure de la performance, qui regroupent 100,000 années-hommes réparties dans 12 ministères, deux systèmes seulement nous sont apparus satisfaisants. La plupart des systèmes étudiés n'ont pas constitué un élément important dans le processus de la gestion des programmes. En général, les systèmes ne répondaient pas aux besoins de renseignements du gestionnaire des opérations qui doit prendre les décisions quotidiennes nécessaires au contrôle de la productivité.

Dans la plupart des opérations que nous avons vérifiées, la gestion ne connaissait ni le niveau réel du rendement, ni la mesure dans laquelle il pouvait être augmenté. Dans la plupart des situations où l'effectif est nombreux, on ne déployait pas les efforts suffisants pour augmenter la productivité.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Robinson.

Monsieur Ferland, qu'avez-vous à nous dire?

**Mr. M. Ferland (Assistant Auditor General):** I would like to point out to the members of the Committee paragraph 5.17 of the Auditor General's Annual Report evaluating program effectiveness.

A review of 23 programs in 18 departments has disclosed few successful attempts to evaluate the effectiveness of programs. The scope and quality of effectiveness evaluation will have to be increased significantly before management, the Government and Parliament, each with its respective interests, can be reasonably informed on the achievements of public programs.

## [Text]

lier, soient raisonnablement au courant des réalisations des programmes publics.

C'est ce que vous pouvez lire au chapitre 5.17 du 100<sup>e</sup> rapport du Vérificateur général du Canada. C'est la conclusion qu'il tirait sur les efforts d'évaluation de programmes pour les programmes que nous avons examinés.

A la lecture de la Loi sur le Vérificateur général, il devient évident que le Parlement attache une importance ou a un intérêt particulier à toute cette section du concept de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Le gouvernement s'est réservé, entre autres, le droit comme il a réservé aux ministères et aux agences gouvernementales, le droit de porter jugement sur l'efficacité des programmes. Il a ainsi limité le rôle du Vérificateur général à l'examen des procédures pour mesurer l'efficacité du programme, et en faire rapport seulement là où c'était convenable et raisonnable de le faire. Alors, il y a donc une limitation contrairement au domaine de l'économie ou de l'efficacité qui vous ont été présentés un peu plus tôt. Il y a là une limitation au rôle et au mandat du vérificateur général.

Le Parlement qui autorise l'affectation des données publiques a sans doute le droit, a certainement le droit de savoir ce qui se passe avec ces sommes d'argent-là, non seulement pour savoir si l'argent a été comptabilisé selon les règles de l'art, mais aussi pour savoir si les dépenses ont porté les fruits que le Parlement escomptait lorsqu'il a voté ces crédits-là, ou accordé ces budgets. C'est un droit qu'on croit indéniable, et c'est le rôle qui a été accordé au Vérificateur général à savoir celui rendre compte au Parlement si les mesures de cette performance-là, ou de cette efficacité-là, sont techniquement valables, et peuvent être utilisées comme crédibles par le Parlement.

Au chapitre 1, qui est le chapitre général de l'opinion du Vérificateur général, à l'article 1.22, le Vérificateur général remarquait qu'il y avait un espèce de mystique qui entourait la question d'évaluation des résultats des programmes:

Plusieurs considèrent l'évaluation des programmes comme un processus complexe, isotérique, et difficile, sinon impossible. En langage courant, nous pouvons parler de renseignements que les gestionnaires devraient avoir à la portée de la main quant aux réalisations des programmes gouvernementaux. Dans l'ensemble, le gouvernement ne possède pas ces renseignements, bien que cela soit fondamental à l'idée d'imputabilité.

Il ajoutait toutefois et j'attire votre attention là-dessus:

Il existe une tentation bien compréhensible d'éviter toute tentative visant à évaluer l'efficacité étant donné que cette évaluation risque de produire des conclusions défavorables au programme.

C'est au paragraphe 1.23.

Ceux qui en ont fait l'essai méritent des applaudissements. Malheureusement, les tentatives de mesurer l'efficacité des programmes ne sont pas toutes couronnées de succès. Mon personnel a relevé des faiblesses dans certaines des études effectuées. Néanmoins, ces critiques sont minimales en comparaison avec celles que l'on devrait

## [Translation]

You will find that in Chapter 5.17 of the 100th Annual Report of the Auditor General of Canada. That is the conclusion he drew on the program evaluation efforts for the programs we examined.

When you look at the Auditor General Act, it is clear that Parliament is very interested in or attaches particular interest to all this question of value for money. The government, amongst other things, has reserved for itself, for departments and government agencies, the right to judge program effectiveness. It has, therefore, limited the role of the Auditor General to examining procedures to measure program effectiveness and to report on that only where it was convenient and reasonable to do so. So there is a limit on that which is not found in the areas of economy or efficiency that were talked about a little earlier. There is a limit to the role and mandate of the Auditor General.

Parliament, who authorizes the expenditure of public funds, no doubt has the right and certainly has the right to know what is being done with those funds not only to know if the money was accounted for according to all the state of the art rules, but also to know whether the fruits borne by that expenditure were the ones counted on by Parliament when those votes or estimates or budgets were passed. That is a right that we believe is undeniable and it is the role which was given to the Auditor General, in other words to report to Parliament on whether the ways used to measure that performance or that effectiveness are technically valid and can be counted upon as being credible by Parliament.

In Chapter 1, the general chapter in the Auditor General's opinion, in paragraph 1.22 the Auditor General comments that he observed a certain mystique surrounding the question of evaluating program outcomes.

Many see program evaluation as complex, esoteric and difficult, if not impossible. In plain language, we are talking about the information managers should have at their fingertips concerning the accomplishment of government programs. By and large, the government does not have this information, even though it is basic to the concept of accountability.

He did add, however, and I point this out to you:

There is an understandable temptation to avoid any attempts to evaluate effectiveness because the evaluation may reveal findings unfavourable to a program.

You will find that in paragraph 1.23.

Those who have made the attempt should be applauded. Unfortunately, not all attempts to measure program effectiveness have been successful. My staff has identified weaknesses in some of the studies which have been undertaken. Nevertheless, these criticisms are minor in comparison to those that should be levelled at managers who

## [Texte]

adresser aux gestionnaires qui n'ont rien fait pour mesurer l'efficacité de leurs programmes.

Alors, c'était là, si vous voulez, l'opinion globale du Vérificateur général, dans ce domaine pour arriver à remplir notre tâche, mesurer si les efforts d'évaluation aux programmes rendent justice et sont techniquement valables. Nous avons dû appuyer nos vérifications sur un certain nombre de règles. Or ces règles, après certaines recherches, nous les avons formulées en cinq parties qui sont au rapport, aux paragraphes 5.12 à 5.16. Je vais vous les lire rapidement.

## • 1005

Il faut préciser le mieux possible les objectifs et les incidences d'un programme. Deuxièmement, il faut préciser les objectifs et les incidences mesurables d'un programme. Troisièmement, la marche à suivre pour mesurer l'efficacité d'un programme doit tenir compte de l'état des connaissances et les résultats doivent justifier les coûts. Quatrièmement, il faut rendre compte des résultats de la mesure de l'efficacité. Et enfin, cinquièmement, les évaluations doivent servir à accroître l'efficacité des programmes.

Au cours de nos vérifications nous avons été à même de constater un manque général de conformité à ces critères qui, à notre avis, sont loint d'être excessifs et représentent des normes tout au plus minimales.

A la lecture du chapitre 5, vous allez trouver 13 exemples parmi les cas que nous avons étudiés au cours de nos vérifications et je suis assuré que vous aurez l'occasion de discuter de quelques-uns de ces exemples au cours des délibérations.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Ferland, pour cette intervention. Maintenant, j'accepte les questions des—from members of the Committee. Would you please raise your hands. I have you on, Mr. Hawkes.

Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** There is a tremendous amount of information that has been covered very briefly.

Could I have some sense of the professional background of the people who briefed us. Are you all chartered accountants, or what?

**The Chairman:** Mr. Macdonell will tell you about that.

**Mr. Hawkes:** Okay.

**Mr. J. J. Macdonell (Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, on my right, Mr. Belbeck was the President of Stevenson and Kellogg Ltd, a management consulting firm. He joined our office on the Executive Interchange Program for a period of two years and is Director General of the study. Larry Meyers is the Deputy Auditor General. Mr. Belbeck is a graduate of the University of Western Ontario in business administration. Mr. Meyers is a chartered accountant and an engineer; he is a Deputy Auditor General in my office. Mr. Almack is a professional engineer; he is a partner in the firm of Price Waterhouse and was involved as you have heard. On his right is Mr. Robinson; he is a colleague of Mr. Belbeck's who also was on Executive Interchange for two years and was

## [Traduction]

have made no serious attempt to measure the effectiveness of their programs.

That, then, was the general opinion of the Auditor General in the area. Concerning the task that we had to fulfill trying to measure whether the program evaluation efforts we made are equitable and technically sound, we had to base our audit on a certain number of rules. Now, we decided on those rules and set them out in the report from Paragraphs 5.12 to 5.16. I will read them to you quickly.

Program objectives and effects should be specified as precisely as possible. Second, program objectives and effects which can be measured should be identified. Third, procedures to measure program effectiveness should reflect the state of the art and be cost-justified. Fourth, the results of effectiveness measurement should be reported. Finally, number five, evaluations should be used to increase program effectiveness.

During our audits we did see a general lack of conformity with those criteria which, in our opinion, are far from being excessive and represent absolutely minimum standards.

When you read Chapter 5, you will find 13 examples picked from the cases we studied during our audits and I can assure you that you will have the opportunity to discuss of those examples during your meetings.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Ferland, for your comments. Now I will accept questions from... des membres du Comité. Voulez-vous lever la main, s'il vous plaît. A vous, monsieur Hawkes.

Monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Il y a là énormément d'information dont on vient de nous parler en très peu de temps.

Pourrait-on me renseigner sur les antécédents professionnels des gens qui viennent nous renseigner. Êtes-vous tous des comptables agréés, ou quelque chose du genre?

**Le président:** M. Macdonell vous dira tout cela.

**M. Hawkes:** Parfait.

**M. J. J. Macdonell (vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, à ma droite, M. Belbeck, qui était président de Stevenson and Kellogg, Ltd., un bureau de conseillers en gestion. Il est venu à notre bureau grâce au programme d'échange des cadres, pour une période de deux ans, et il est directeur général de l'étude. M. Larry Meyers est sous-vérificateur général. M. Belbeck est diplômé de l'Université Western Ontario, en administration des affaires. M. Meyers est comptable agréé et ingénieur; il est sous-vérificateur général. M. Almack est ingénieur professionnel; il est associé au bureau Price Waterhouse et s'est occupé de cette question, comme on vous l'a expliqué. A sa droite, M. Robinson, collègue de M. Belbeck, qui a aussi participé au programme d'échange des



*[Text]*

the Deputy Director General of the entire study. Mr. Ferland is an engineer and has been an associate of our office for three years; he is a former consultant and is now an Assistant Auditor General. These gentlemen, collectively, and Mr. Meyers was our senior representative on the study, were the key project leaders of the issues that have been dealt with in this report.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Macdonell.

**Mr. Hawkes:** Two are engineers, but all five are chartered accountants?

**Mr. Macdonell:** No, the only chartered accountant present is Mr. Meyers.

**Mr. Hawkes:** Mr. Myers.

**Mr. Macdonell:** And I am a chartered accountant.

**Mr. Hawkes:** Okay.

**Mr. Macdonell:** I was involved in the study one way or another quite deeply.

**Mr. Hawkes:** Okay. No one is, by discipline, an expert in management science kinds of things. Is that correct?

**Mr. Macdonell:** I would like Mr. Belbeck to respond to that. I would have thought he was, but however.

**Mr. Belbeck:** I suppose it is a question of how you define management science. Mr. Robinson holds the degree, Master of Business Administration.

**Mr. Hawkes:** Okay, that is the kind of thing I was in part interested in. Perhaps I could summarize back to the panel and let somebody take a crack at it. What you discovered was almost, in some sense, a total absence of managers managing in any kind of modern, effective way. Is that the summary of the last three or four chapters that we are dealing with here?

**Mr. Belbeck:** I did not use the words "total absence". I think that perhaps overstates it a bit. We are pointing out what we consider to be serious managerial deficiencies in the areas that we examined.

**Mr. Hawkes:** One of the things that seems to be in here with some consistency is that we are not measuring the performance of employees adequately throughout the system; that managers have no system to determine who is a good employee and who is not or an employee who needs further training and an employee who does not. Is that a reasonable conclusion?

• 1010

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. R. B. Robinson:** Mr. Chairman, I think it is an attractive first-level conclusion. I think that may be part of the problem, but it is a problem which has concerned us throughout the SPICE project. Mr. Macdonell, in chapter 1, summarized the question which kind of bothered us throughout the entire enterprise. The question has become well known and I think it is a good one: why do serious weaknesses continue to persist even after years of conscientious effort to correct them? Laying that at the foot of the personnel system is, I think, a

*[Translation]*

cadres, pour deux ans, et qui était sous-directeur général pour toute l'étude. M. Ferland est ingénieur et fait partie de notre bureau depuis trois ans; c'est un ancien conseiller et il est maintenant vérificateur général adjoint. Ces messieurs, collectivement, ainsi que M. Meyers, notre représentant le plus haut gradé pour cette étude, étaient les spécialistes pour les questions dont il a été traité dans ce rapport.

**Le président:** Merci, monsieur Macdonell.

**M. Hawkes:** Deux ingénieurs, mais cinq comptables agréés?

**M. Macdonell:** Non, le seul comptable agréé présent est M. Meyers.

**M. Hawkes:** Monsieur Meyers.

**M. Macdonell:** Et je suis aussi comptable agréé.

**M. Hawkes:** Parfait.

**M. Macdonell:** J'ai été mêlé de très près à cette étude, sous une forme ou une autre.

**M. Hawkes:** Parfait. Donc, personne ne se réclame de la discipline de la gestion ou se dit expert en administration, ou quelque chose du genre. C'est exact?

**M. Macdonell:** M. Belbeck pourra répondre à cette question. J'aurais cru qu'il était expert en cette matière, mais enfin...

**M. Belbeck:** Tout dépend de la façon dont on définit l'expression science de l'administration. M. Robinson a tout de même une maîtrise en administration.

**M. Hawkes:** Bon, c'était le genre de chose qui m'intéressait. Peut-être pourrais-je résumer ma question, et quelqu'un pourrait peut-être alors y répondre. D'une certaine façon, tout cela revient à dire que ce que vous avez découvert, c'est un manque total d'administrateurs qui auraient géré leurs affaires de façon moderne et efficace. Est-ce là un bon résumé des trois ou quatre derniers chapitres dont nous avons traité?

**M. Belbeck:** Je n'ai pas dit «manque total». Je crois que c'est peut-être aller un peu loin. Nous soulignons tout simplement ce qui nous semble être de sérieuses lacunes administratives dans les domaines que nous avons étudiés.

**M. Hawkes:** Ce qui semble souvent revenir à la surface dans le rapport, c'est que nous ne réussissons pas à mesurer adéquatement la performance des employés, et ce, dans tout le système, que les administrateurs n'ont pas de système qui leur permette de déterminer qui est bon employé et qui ne l'est pas, quel employé aurait besoin de plus de formation, par opposition à celui qui est bien formé. Est-ce là une conclusion raisonnable?

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. R. B. Robinson:** Monsieur le président, à prime abord, cela paraît être une conclusion intéressante. C'est sans doute un des facteurs en cause, lequel a d'ailleurs fait l'objet du projet TRACE. M. Macdonell a d'ailleurs fort bien résumé cette question dans le chapitre 1. La question, bien connue de tous, est la suivante: comment se fait-il que l'on retrouve toujours de graves carences, en dépit de tout ce qui a été fait pendant de nombreuses années pour y remédier? C'est simple et injuste de blâmer le seul système du personnel, même



**[Texte]**

rather simple answer and not a justified one, although some blame may rest there. I think we are dealing with something that we might consider the corporate culture within government, the things that people believe to be important; not only those which are held to be important in some sort of formal job evaluation and performance evaluation, but the way government wishes to conduct its business. If we can get down to that rather broader level, I would say we would find that some things need to change at that level before we can expect to see the kind of performance we would like to see in examples such as cited in these three chapters.

**The Chairman:** I think Mr. Macdonell would like to add to that.

**Mr. Macdonell:** I think if we look at paragraph 135, I would like to remind Mr. Hawkes of this statement I made.

I must state emphatically that our findings should not be taken as an indictment of public servants for ineffective management of public funds and resources. In this aspect of their responsibilities, their mandate was unclear and their training inadequate. If our findings are an indictment of anything, it is of the system which apparently puts more emphasis on developing policy initiatives and new programs than on the principles and well-established practices of economical, efficient and effective resource management.

Now in that paragraph, I think, Mr. Chairman, is an answer to the question Mr. Hawkes has directed to me, because in that I am highly critical of the lack of clarification in their mandate—and I am talking of senior public servants here—and adequate training. I think both of them are root causes of what we have reported to Parliament.

**The Chairman:** You would say rather than the attitude of the public servant.

**Mr. Macdonell:** That is right.

**Mr. Hawkes:** I think we are going to struggle for some sessions trying to get a handle on exactly what is involved here. In the information before us today, one of the conclusions I would draw is that the personnel files for individual employees are non-trustable. There are systems of review and evaluation, but the information is not accurate, not useful. Is that part of what this says?

**Mr. Macdonell:** I do not think that is what we are trying to say. What I am trying to say, what we are collectively trying to say, is that I do not think that the personnel files and the appraisal systems of personnel have given much weight in the past to the ability to manage. I think policy initiatives and many other characteristics have been important, but the actual criteria for managing public funds and resources efficiently, economically and effectively, so far as I am aware, has not been an important characteristic of judging the performance of key people. Now that is the main deficiency I think we are trying to talk about here.

**Mr. Hawkes:** May be someone could help me in this area by explaining to me what differences they would find in the private sector.

**[Traduction]**

s'il est à l'origine de certaines difficultés. Je serais tenté de dire qu'il s'agit plutôt d'une attitude générale que l'on retrouve au sein du gouvernement, notamment ce à quoi les gens attachent de l'importance, non seulement du point de vue de l'évaluation du travail, mais aussi en ce qui concerne la façon dont le gouvernement mène les affaires du pays. C'est à ce niveau, je pense, que les choses devront changer si l'on veut obtenir des résultats analogues à ceux qui sont cités dans les trois chapitres en question.

**Le président:** M. Macdonell a quelque chose à ajouter.

**M. Macdonell:** Si vous le permettez, monsieur Hawkes, je vais citer le paragraphe 1.35 de mon rapport:

Je me dois d'insister sur le fait que nos constatations ne constituent pas une accusation des fonctionnaires pour la gestion inefficace des fonds publics et des ressources. En cet aspect de leurs responsabilités, leur mandat n'était pas clair et leur formation n'était pas suffisante. Si nos constatations sont une forme de condamnation, il s'agit de la condamnation du système qui, apparemment, attache plus d'importance à l'élaboration d'initiatives de politique et de nouveaux programmes, plutôt qu'aux principes et aux pratiques bien établies pour obtenir une gestion économique, rentable et efficace des ressources.

Ce paragraphe contient donc la réponse à la question posée par M. Hawkes, paragraphe où je critique dans les termes les plus vifs l'absence de précision du mandat des hauts fonctionnaires, ainsi que leur formation insuffisante. Ces deux facteurs sont à la base des faits que nous avons signalés dans notre rapport au Parlement.

**Le président:** Plutôt que l'attitude des fonctionnaires.

**M. Macdonell:** C'est exact.

**M. Hawkes:** Je crois qu'il nous faudra encore plusieurs réunions pour déterminer exactement de quoi il s'agit. D'après les renseignements qu'on nous a remis aujourd'hui, il semblerait qu'on ne peut pas faire confiance aux dossiers des fonctionnaires. En effet, malgré les modalités de révision et d'évaluation, ils contiennent des renseignements inexacts, voire inutiles. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**M. Macdonell:** Non, pas tout à fait. Les dossiers des fonctionnaires et les modalités d'appréciation du personnel n'ont pas tenu suffisamment compte des aptitudes de gestion. Si on a tenu compte des initiatives prises par les fonctionnaires en matière de politiques, ainsi que de leurs autres compétences, par contre, on n'a pas jugé les hauts fonctionnaires en fonction de leur aptitude à gérer efficacement les deniers de l'État, du moins à ma connaissance. Or, voilà, à mon avis, la principale faiblesse du système.

**M. Hawkes:** Comment cela se compare-t-il à ce qui se passe dans le secteur privé?

[Text]

**Mr. Meyers:** That is a fairly basic question. I have been president of my own company and I guess I have a feeling for the motivation that when you have to meet a payroll economy, efficiency and effectiveness in terms of sales are the be all and end all. In the whole management theory in government... I find this myself, as a deputy Auditor General responsible for a program, that I have many objectives that are at least equal to economy. I feel many pressures and I want to perform as best I can in that environment, but I may have to make tradeoffs against economy, and I may make them as a manager in the public service whereas I would not be able to make them in the private sector because if I did I literally could not meet my payroll. Do you see what I mean? So it is the basic motivation, I think, that is different. I do not think that is necessarily a criticism of the public service.

• 1015

Would you like to add to that, Mr. Belbeck?

**The Chairman:** Mr. Belbeck.

**Mr. Belbeck:** I think perhaps your questions arise from the chapter on efficiency. In that chapter we are not really examining personnel files as such. There we are attempting to examine the level of output of groups of individuals or the systems which have been used to measure that. Our indictment there is of the lack of systems and the apparent lack of concern about the productivity of large blocks of the Public Service. So the examination here has not been the evaluation of Susie and Sam. The question simply is, do managers know and do they care to know about the productivity of their work force? That is a question we have been attempting to address in Chapter 5.

**Mr. Hawkes:** Well, let me try to summarize again. If you are a bottom-line private-sector company, you are concerned about productivity because your costs must be kept in line or you go belly up. If we allow cost overruns in government—maybe that is the simplest way of saying it—then we do not have to be concerned about productivity. Is that a key to some sense of policy change being advocated throughout here—that it is on the cost side? If you do not allow overruns, if you put the lid on, then we might get more concerned with productivity?

**The Chairman:** Mr. Meyers.

**Mr. Meyers:** I think you are very close to making the point. I am not certain that is the message we are trying to convey in these four chapters, but it is a basic interpretation of the need. I think it is a motivational one of indicating that economy is a priority, it has to be a priority, it has to have equal weighting with the other things which have to be achieved. If you are to achieve that, then you are going to need management systems. The SPICE study looked at management systems and found them inadequate. We did not necessarily find people responsible for them were not competent to put in adequate management systems, so much as they had not felt the need or been forced to feel the need for that type of systems.

**Mr. Hawkes:** Let me try again. I think we are getting closer to it. In the public sector—for instance, the instruction sent to

[Translation]

**M. Meyers:** Ayant été président-directeur général de ma propre société, je sais fort bien que si je tiens à réaliser des économies de salaires, il faut avant tout réaliser l'efficacité sur le plan des ventes. Or, dans la gestion des affaires de l'État, et j'ai pu le constater moi-même en ma qualité de sous-vérificateur général chargé d'un programme, toutes sortes d'autres objectifs sont considérés aussi importants que les économies. Si je cherche à faire mon travail au mieux de cette atmosphère, je suis néanmoins obligé d'accepter certains compromis, ce qui est possible dans le cadre de la Fonction publique, mais serait tout à fait impossible dans le secteur privé, car cela voudrait dire que je n'aurais pas de quoi payer les salaires. C'est donc la motivation qui est essentiellement différente, mais il ne faut pas interpréter ceci comme étant une critique de la Fonction publique.

Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Belbeck?

**Le président:** Monsieur Belbeck.

**M. Belbeck:** Vos questions se rapportent au chapitre sur l'efficacité. Or, ce chapitre ne traite pas à proprement parler, des dossiers du personnel. Nous avons cherché dans ce chapitre à étudier la qualité du travail de certains groupes ou individus, ainsi que les critères de l'évaluation de ce travail. Nous avons constaté que la productivité de vastes secteurs de la Fonction publique ne semble préoccuper personne et que rien n'est fait pour la jauger. Il ne s'agit donc pas de l'évaluation de tel ou tel fonctionnaire en particulier, mais bien plutôt de la question de savoir si les fonctionnaires chargés de la gestion considèrent que la productivité de leur effectif est une question qui mérite réflexion et surveillance. Voilà donc l'objet du chapitre 5.

**M. Hawkes:** Je vais essayer de me résumer. Une entreprise qui arrive tout juste à survivre doit veiller à sa productivité, sans quoi elle court à la faillite. Par contre, lorsque le gouvernement tolère des dépassements de dépenses, la productivité ne compte pas. N'est-ce pas cela l'essentiel de vos recommandations? Si on ne tolérât plus les dépassements de crédits, on veillerait peut-être plus à la productivité?

**Le président:** Monsieur Meyers.

**M. Meyers:** C'est plus ou moins cela. Même si ce n'est pas exactement ce que nous disons dans ces quatre chapitres, c'est une interprétation valable. Il faut en effet que réaliser des économies devienne aussi important que les autres objectifs que l'on cherche à atteindre. Or, pour réaliser des économies, il faut mettre en place des systèmes de gestion. L'étude T.R.A.C.E., après avoir examiné ces systèmes, les a trouvés inadéquats. Ce n'est pas que les personnes chargées de la gestion ne soient pas à la hauteur de leur tâche, mais plutôt qu'on ne les a pas convaincues du bien-fondé de la mise en œuvre de pareils systèmes de gestion.

**M. Hawkes:** Je crois que nous parviendrons à cerner le problème. Prenons l'exemple du ministère des Postes, qui est



## [Texte]

the post office is to sort the mail; and the way you might get the mail sorted is to increase your budget and bring in more staff. In the private sector you must sort the mail within a certain cost maximum, which then turns your head towards efficiency. And we have not had this sort of capping phenomenon. It has been an add-on kind of thing that you found—to get the job done.

**The Chairman:** I have two people who would like to respond to some of the questions you have put: Mr. Reid and Mr. Robinson.

Mr. Reid, would you like to comment first?

**Mr. T. E. Reid (Deputy Secretary, Efficiency Evaluation Branch, Office of the Comptroller General of Canada):** I would just like to underline what the Auditor General has said about the question of incentives for managers and the relative weight which in the past has been given to good management versus other aspects of good management such as policy advice. I think that is the key, and I believe Mr. Rogers made this point fairly strongly several days ago.

I would like to point out that there has been a full realization, I think, among people such as Mr. Rogers and the others, deputy ministers of central agencies, that that is a key aspect of the problem which has to be addressed very seriously. Mr. Rogers noted, Mr. Chairman, the other day, the question of the appraisal of deputy ministers through what is called COSO, the Committee of Senior Officials. He is one of the people active in that committee and he will certainly be bringing to bear many of the concerns that both he and indeed Mr. Macdonell share about the relative weight that is given to good management in the sense the honourable member has been talking in.

Again in terms of the incentives system, the proposed Freedom of Information bill will make a lot more information available to parliamentarians. It will have a positive effect on public servants responding to the kinds of interests the honourable members have expressed and in fact appearing in front of committees such as this one to explain what it is they are doing in the efficient management of their resources and the extent to which they as officials can give advice on the effectiveness of programs. My understanding is there have been discussions on very basic means of reforming the parliamentary committee system, which will reinforce this.

• 1020

**The Chairman:** I think we are getting into a broader area.

**Mr. Reid:** So as to try to respond to the initiatives that have been taking place on the incentive side, not perfect but there is a response there.

My second point, Mr. Chairman, very briefly is the response that Mr. Meyers gave, that the manager of a public sector program must satisfy perhaps more objectives in terms of his operations than perhaps is the case in many private sector programs. I am not from the private sector, so I cannot make a judgment on that, but certainly reading through the *minutes* for this Committee for Thursday, October 25 and looking at

## [Traduction]

censé assurer le tri du courrier; une façon de le faire, c'est de majorer le budget et d'engager de nouveaux effectifs. Si cette tâche était confiée au secteur privé, on déterminerait le maximum des coûts à ne pas dépasser, ce qui oblige à se pencher sur les problèmes d'efficacité. Dans la Fonction publique, par contre, plutôt que de fixer des plafonds, on ajoute des crédits nouveaux.

**Le président:** MM. Reid et Robinson voudraient répondre à certaines de vos questions.

Allez-y, monsieur Reid.

**M. T. E. Reid (sous-secrétaire, Direction de l'évaluation de l'efficience, Bureau du contrôleur général du Canada):** Je voudrais simplement souligner ce que le vérificateur général a dit concernant les stimulants offerts aux fonctionnaires chargés de la gestion, ainsi que l'importance relative accordée par le passé à la bonne gestion, par opposition à la qualité des conseils en matière de politiques générales. Voilà la clé du problème, expliqué d'ailleurs avec force, il y a quelques jours, par M. Rogers.

D'ailleurs, M. Rogers et ses collègues se rendent parfaitement compte que c'est cet aspect du problème qui doit être étudié en priorité. Ainsi, M. Rogers a évoqué l'autre jour les modalités d'appréciation des sous-ministres par le comité des hauts fonctionnaires. Comme il fait partie de ce comité, il ne manquera pas de donner suite à la préoccupation qu'il partage avec M. Macdonell concernant l'importance relative attribuée à la qualité de la gestion.

Pour ce qui est du système de stimulants, le projet de loi sur la liberté de l'information devrait permettre aux députés de disposer d'un nombre accru de renseignements. Cela permettra également aux fonctionnaires de répondre plus en détail aux questions qui leur seront posées lorsqu'ils comparaitront devant les comités, et notamment lorsqu'on leur demandera de rendre compte de la gestion des crédits dont ils disposent et de l'efficacité de leurs programmes. Par ailleurs, la réforme des comités parlementaires dont il est également question devrait également aider à redresser la situation.

**Le président:** Ceci nous éloigne de notre sujet.

**M. Reid:** Je cherchais simplement à préciser ce qui a déjà été fait sur le plan des stimulants, même s'il reste encore beaucoup à faire.

Deuxièmement, ainsi que M. Meyers l'a expliqué, le fonctionnaire chargé de l'exécution d'un programme a sans doute plus d'objectifs à atteindre que son homologue dans le secteur privé. Comme je ne travaille pas dans le secteur privé, il est difficile de me prononcer sur la question; mais d'après les comptes rendus de la réunion du jeudi 25 octobre, on a cité l'exemple d'une commande qui reviendrait moins chère si elle

*[Text]*

the example the honourable member used himself of a government decision in which buying offshore could be less than buying in the Maritimes, points out the kind of trade-offs that the public sector manager and, indeed, the Cabinet must make with many kinds of expenditure decisions. If we did buy in the Maritimes and if it did cost more to buy in the Maritimes, then financially it would look like a relatively less efficient way of doing things, but in terms of the comments, I believe, the Auditor General made at that time, there could well be wider social and economic benefits to the Maritimes that in the longer run could actually cut down government expenditures in the welfare area. It is those kinds of subtleties in the management of public programs which, as I think Mr. Belbeck said, would make it less clear-cut, full of value judgments that often, in the end, must be made by politicians and not by public servants.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Reid. I would like, if I may, move on with Mr. de Jong who is the next questioner on my list.

**Mr. de Jong:** I would just continue the same line of questioning as my mind was in the same sort of space as Mr. Hawkes.

First of all, when we are dealing with government, and we are comparing government versus private, especially the federal government, in part it is a question of scale as well, is it not? I mean when we are dealing with the federal government, we are dealing with a very large scale. I am sure Mr. Meyers' experience was, when he was operating his company, that it did not have the same type of scale. For example, when you are dealing with a large corporation, let us say General Motors, and you have various different departments in there, I am sure you will begin to find quite a few similarities between the various departments in General Motors because each department does not operate on its own profit. The bottom line for the whole company is its profit. In fact some sections, because of taxation laws, et cetera, might find it advantageous to declare even losses. That is why I feel that sometimes comparing the two, the private sector and the public sector, although I think it can get you somewhere, it definitely does not answer all the questions. It is the interrelationship between the various departments, I think, that is also important, and I wonder if the study did go into this. You did study the effectiveness within a department. Did you also get into the area of studying the effectiveness of the whole? We will take the example that was used: acquiring equipment that was made in the Maritimes while not being cost effective in terms of that department, of that particular program, had a cost effectiveness in terms of the whole; it reduced unemployment; it reduced welfare payments; it had other social benefits. Does the system allow for evaluating a project in terms of the whole?

**The Chairman:** Mr. Macdonell.

**Mr. Macdonell:** Mr. de Jong, in getting at the effectiveness picture here, I think what we must bear in mind is that our job, our task as given to us by Parliament is not to evaluate program effectiveness. That is Parliament's job; our job is to find out whether or not anybody is doing anything about it,

*[Translation]*

était faite à l'étranger plutôt que dans les Maritimes; or, le député a expliqué en l'occurrence que les responsables du secteur privé, et le Cabinet lui-même, doivent tenir compte de toutes sortes de facteurs et réaliser certains compromis en matière de dépenses des deniers publics. Ainsi, si cette commande avait été passée dans les Maritimes, cela reviendrait plus cher, et ce serait donc une gestion moins efficace; néanmoins, ainsi que le vérificateur général l'a expliqué, compte tenu des avantages sociaux et économiques que ces commandes rapporteraient aux Maritimes, à long terme, cela permettrait au gouvernement de réduire ses dépenses de bien-être dans la région. C'est justement cet aspect de la gestion des dépenses publiques qui fait que les décisions dans ce domaine sont moins précises et dépendent en partie de jugements de valeur, si bien que la décision appartient en dernier ressort aux hommes politiques et non pas aux fonctionnaires.

**Le président:** Merci, monsieur Reid. Je vais maintenant donner la parole à M. de Jong.

**M. de Jong:** Je voudrais reprendre les questions soulevées par M. Hawkes.

Lorsqu'on compare le secteur privé au secteur public, et surtout au gouvernement fédéral, il s'agit aussi d'une question de grandeur, ne pensez-vous pas? Le gouvernement fédéral est énorme, ce qui n'est bien entendu pas le cas d'une entreprise telle que celle de M. Meyers. Par contre, si on examinait le fonctionnement d'une société telle que la General Motors, divisée en départements, je pense qu'on trouverait de nombreuses analogies, chaque département de la General Motors ne dépendant pas, pour son fonctionnement, de ses seuls bénéfices. Mais la raison d'être de la société dans son ensemble est de réaliser des bénéfices. Grâce aux lois fiscales, il pourrait même être avantageux pour certains départements de déclarer des pertes. C'est pourquoi j'estime que même si la comparaison entre le secteur privé et le secteur public est valable dans une certaine mesure, elle ne répond cependant pas à toutes les questions. Je me demande si votre étude a tenu compte des rapports existant entre les différents ministères. Vous avez examiné l'efficacité de différents ministères pris séparément. Mais avez-vous étudié l'efficacité de l'ensemble? Reprenons l'exemple de l'achat dans les Maritimes, qui, même s'il n'était pas rentable du point de vue de ce seul ministère ou de ce seul programme, l'était pour le gouvernement tout entier, en permettant notamment de réduire le chômage, les prestations de bien-être et autres avantages sociaux. Le système permet-il l'évaluation d'un projet sur le plan global?

**Le président:** Monsieur Macdonell.

**M. Macdonell:** Il ne faut pas oublier que le Parlement ne nous a pas chargés d'évaluer l'efficacité des programmes, ceci étant du ressort du Parlement lui-même. Notre tâche à nous, c'est de vérifier si quelqu'un s'en fait; or, nous avons constaté qu'on s'en fout. J'exagère peut-être. Je dirais que deux sur 35



**[Texte]**

and we basically found that nobody gave a damn, nobody gave a damn anywhere across government. That is an exaggeration. I think there were two out of 35 that did care and they used the wrong techniques. Basically, it has not been important. The really serious thing is at the Ministerial level, at the Cabinet level, our job is to see that they get good information, that they have options put before them. That one option is to say, "All right, it will cost 50 per cent more to do this in the Maritimes because it is a very high area of unemployment.

• 1025

But that is our issue. Let us make sure that good information, good, reliable information—that is what Mr. Almack said—let us make sure that the criteria provide for options being presented to ministers. Now, that choice is not for us to evaluate. That is for Parliament to evaluate. Our job is to see that those choices have been considered, and the answers are spread throughout the report. They did not consider them. We found tremendous evidence that nobody really did give a damn about economy and efficiency, literally.

**Mr. de Jong:** Did you study at all why?

**Mr. Macdonell:** Yes, I tried to answer that when I said inadequate training and an unclear mandate. Certainly, we tried to study that. In fact I have a whole chapter saying what were the causes—growth of government, for example. But the real cause was a lack of caring. The money just came flowing in and nobody gave a damn, nobody asked how much you got for it. That was the issue.

So there has got to be a change in attitude and it has got to start at the top, it has got to start at the Cabinet. You cannot expect public servants to operate differently if right up the line nobody ever thought it was important. Well, that is what Parliament said to me in 1977, that from now on we do care about economy and efficiency and we do care about the evaluation of programs. That is what this issue is all about. This is going to cause, in my judgment, an enormous change in attitude right across the Public Service. I think it is overdue, but I think it is terribly wrong to blame the Public Service for this. I do not think it is their fault at all.

**Mr. de Jong:** When we get into human motivation, what comes into my mind is some of the new notions in psychology, on humanistic psychology. I understand there is a field, as well, developing in administration, humanistic administration, where individual people feel a sense of responsibility over what they do and are allowed and encouraged to take initiative. Putting that in government is a two-sided thing as well, because I think in terms of my experience in government, it is easy to just go in and do your job and not give a damn. Yet, on the other hand, I have also come across civil servants, people doing projects who really feel very frustrated because they definitely have an overview, they see the benefits, the potential benefits of what they are doing and what this particular government project could be doing, and they experience great

**[Traduction]**

s'en font, mais ils ont utilisé les mauvaises techniques. Ce n'est pas une question importante à leurs yeux. Les décisions importantes sont prises au niveau ministériel, au conseil des ministres. C'est à nous de veiller à ce qu'ils obtiennent des données valables, différentes possibilités de choix. Une des options est de préciser: «Voilà, il en coûtera 50 p. 100 de plus pour réaliser cela dans les Maritimes, région où le taux de chômage est élevé.»

C'est précisément ce que nous essayons de prouver. Nous voulons nous assurer que les ministres possèdent tous les renseignements nécessaires, et des renseignements fondés. Cela rejoint ce qu'a dit M. Almack. Assurons-nous que les critères prévoient que les ministres sont au courant des options qui s'offrent à eux. Cependant, il ne nous appartient pas de porter un jugement. C'est le Parlement qui fera l'évaluation. Il nous incombe de veiller à ce que ces options soient prises en considération, et c'est ce à quoi sert notre rapport. Nous avons constaté qu'on a ignoré nos remarques et nous avons la preuve que personne ne se souciait vraiment de l'économie et de l'efficacité.

**M. de Jong:** Avez-vous cherché à savoir pourquoi?

**M. Macdonell:** Oui. J'ai souligné la formation inadéquate et l'imprécision du mandat. Bien sûr que nous avons cherché à savoir pourquoi. Un chapitre entier est consacré aux causes, notamment la croissance du gouvernement. La vraie cause, cependant, c'est l'irresponsabilité. Les fonds étaient là et personne ne se souciait de demander ce qu'ils rapportaient. C'est là le problème.

Il faut donc une modification des attitudes, et cela doit commencer au haut de l'échelle, au Cabinet. On ne peut pas s'attendre à ce que les fonctionnaires s'en fassent si, en haut lieu, personne n'y attache d'importance. En 1977, c'est précisément le mandat que j'ai reçu du Parlement: désormais, on devait se soucier de l'économie et de l'efficacité et on devait accorder de l'importance à l'évaluation des programmes. C'est ce dont il s'agit ici. A mon avis, on constatera une modification d'attitude du tout au tout dans toute la Fonction publique. Il est grand temps que cela se fasse, mais je pense qu'on aurait tort de rejeter le blâme sur la Fonction publique. Ce n'est pas la faute des fonctionnaires.

**M. de Jong:** A propos de motivation, je songe aux nouvelles notions de psychologie, de psychologie humaniste. On peut peut-être établir un parallèle dans l'administration, et parler d'administration humaniste, quand les particuliers ont le sens des responsabilités pour ce qu'ils font et quand on les autorise et les encourage à prendre des initiatives. Appliquée au gouvernement, cette notion est une arme à double tranchant, car mon expérience m'incite à croire qu'il est facile de se rendre au travail, de faire son boulot et de ne pas se soucier du reste. D'un autre côté, j'ai rencontré des fonctionnaires qui étaient en butte à des frustrations parce qu'ils arrivaient à développer une vue d'ensemble, une notion du potentiel des bénéfices qu'on pourrait tirer d'un projet gouvernemental précis, mais, en

## [Text]

difficulty motivating other people around them or other departments around them to act in a co-ordinated fashion.

The ability to act in a co-ordinated fashion among various departments, it would seem to me, is a second step. It is first of all making people aware, responsible and concerned, and then giving them the tools as well whereby they can co-ordinate among the various departments. I wonder if there is any thought at all of creating an accounting system that would give these people the accounting tools to justify decisions, let us say, to produce something in the Maritimes rather than import it from the United States, so that they would have the tools to justify their program in terms of the over-all effect and value to the community and to the country.

**The Chairman:** Would you care to comment on that, Mr. Macdonell?

**Mr. Macdonell:** On page 15 of the report, Chapter 1, paragraph 1.43, the heading is "Three Pillars for Improved Resource Management". I think that is directly on what Mr. de Jong is saying, that the tools were lacking. Those tools are spelled out that were lacking:

an appropriate financial management organization structure and team led by thoroughly competent Comptrollers;

secondly, an information system,

properly-designed, reliable, timely and responsive . . .

thirdly,

a comprehensive, integrated, and co-ordinated internal auditing function . . .

Those are three of the tools. There is a fourth we do not mention and that is the one that I think Mr. de Jong has been referring to. That is a good personnel system, very much along the lines of what Lambert and D'Avignon have been talking about. That is, let us get the management of human resources inside government and not in a dichotomy, which it has been in for years. Now, this is not the subject we are discussing this morning, but there is a fourth tool.

**Mr. de Jong:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. de Jong. May I add a quick supplementary question to Mr. Macdonell? Is not part of the problem in government on the revenue side? When you have unlimited taxation, unlimited borrowing powers, you do not have the same constraints that one has in the private sector. I think the public generally thinks that a government budget is perhaps like their own, but it is really not. Is that not one of the root problems that we can never adequately deal with?

**Mr. Macdonell:** I think the Chairman is right on, but I think, as Mr. Rogers pointed out in your last meeting, as Mr. de Jong referred to, Mr. Chairman, I think that attitude is changing. I think it can be changed, I think it will change. And I, for one, am an unreconstructed private sector person. I have not found all that many differences inside government as to

## [Translation]

même temps, ils avaient beaucoup de mal à motiver les gens autour d'eux, à obtenir la collaboration d'autres ministères.

Mais cette coordination entre divers ministères est secondaire, à mon avis. Ce qui est primordial, c'est d'éveiller la motivation et la responsabilité des gens, et ensuite, de leur donner le moyen d'établir la coordination entre divers ministères. Existerait-il un système de comptabilité qui permettrait à ces gens de disposer des éléments de comptabilité qui justifieraient les décisions, pour que, s'il est plus intéressant de produire quelque chose dans les Maritimes plutôt que de l'importer des États-Unis, ils aient le moyen de justifier leur programme du point de vue du résultat final et des bénéfices pour la collectivité et l'ensemble du pays.

**Le président:** Monsieur Macdonell, voulez-vous répondre à cette question?

**M. Macdonell:** A la page 16 de notre rapport, chapitre 1, paragraphe 1.43, le titre est: «Les trois éléments fondamentaux sous-tendant l'amélioration de la gestion des ressources». Ce paragraphe porte exactement sur ce que vient de dire M. de Jong, à savoir qu'il nous faut des moyens. Et on précise bien ce qu'il manque:

en ce qui a trait à la gestion financière, une structure organisationnelle appropriée et de solides équipes dirigées par des contrôleurs dûment qualifiés

Deuxièmement, des systèmes d'information,

bien conçus, fiables, à jour et souples

Troisièmement,

un service de vérification interne complet, intégré, et coordonné.

Voilà donc trois moyens. Il en existe un quatrième, que nous n'avons pas cité, c'est celui auquel M. de Jong a fait allusion. Il s'agit d'un système de personnel bien rodé, comme le préconisent MM. Lambert et d'Avignon. Cela a trait à la gestion des ressources humaines, à l'intérieur du gouvernement, et à la suppression de la dichotomie que nous connaissons depuis des années. Cet aspect est en dehors de notre discussion de ce matin, mais c'est quand même un quatrième moyen.

**M. de Jong:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur de Jong. Si je posais une brève question supplémentaire, monsieur Macdonell? Au gouvernement, le problème n'est-il pas au niveau des revenus? Contrairement au secteur privé, il n'y existe pas les mêmes contraintes, du fait que le gouvernement possède un pouvoir d'imposition et un pouvoir d'emprunt illimités. D'une manière générale, le public croit que le budget du gouvernement peut se comparer au budget d'un particulier, et ce n'est pas le cas. N'est-ce pas là le cœur du problème que l'on ne peut jamais vraiment résoudre?

**M. Macdonell:** Vous avez tout à fait raison, monsieur le président. M. Rogers a également fait allusion à cela à la dernière réunion, tout comme M. de Jong. Mais cette attitude est en train de se modifier. Je pense que cela peut changer, que cela changera. Quant à moi, je suis un membre du secteur privé non réformé. Je n'ai pas constaté tant de différences



[Texte]

why you cannot manage things with the same care and the same ability. Canada is a nation of good managers. We built the country. It can be done inside government. It just has not been tried. That is the point, Mr. Chairman, in my opinion.

• 1030

**Mr. de Jong:** I wonder, Mr. Chairman, if I could have a supplementary there on the balance between the private and the public sector. I think in those areas in the public sector that sort of enjoy a virtual monopoly, and there is quite a bit in the private sector that does enjoy a virtual monopoly, they also have just about unlimited revenue because it is very easy for them to pass costs along in terms of increased pricing. And I have also discovered amazing waste in the private sector, where they also do not give a damn because they feel that what they are producing is so essential to the community that the community will have to pay any price for it.

**Mr. Macdonell:** I agree with Mr. de Jong. The private sector is not perfect. I will have to concede that much right off the bat.

**The Chairman:** I guess we all would concede that. Mr. Reid, if I may just interject for a moment, I unfortunately have a plane to catch so I would ask Mr. Hawkes if he would take the Chair for the balance of the meeting and I will look forward to seeing as many of you as possible on Monday night at our briefing session and steering committee session.

**The Vice-Chairman:** Mr. Gamble.

**Mr. Gamble:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Sorry, Mr. Reid.

**Mr. Gamble:** The proper functioning surely of the Public Service must depend upon the application of a system of rewards and disciplines. I have dealt with the latter situation in a great number of sessions of this nature and it is very apparent that the ultimate discipline does not exist in the Public Service. It does exist in private enterprise, and that is dismissal, instant dismissal, regardless of the fact that the employer may be subject to some legal penalties under the law.

Mr. Auditor General, do you believe it would be appropriate, and I know we will pass onto the rewards aspect of it, to have a more fundamental easier defined system of the ultimate discipline or dismissal?

**Mr. Macdonell:** Yes, I do.

**Mr. Gamble:** With respect to the reward aspect of it, it is very clear that they are not there in the same fashion that they might be in private enterprise. Ultimately a senior executive may in fact, depending upon the size of the business, become the owner of it, and that ultimate reward does not exist in government service. Have you noticed the tendency for existing senior management in government departments to restrict admission to their group?

[Traduction]

entre le fonctionnement du secteur public et celui du secteur privé, différences qui empêcheraient de procéder à une gestion aussi soignée et aussi compétente que dans le secteur privé. Le Canada est une nation de bons gestionnaires. Nous avons bâti notre pays. Cela peut donc se faire à l'intérieur du gouvernement. On n'a simplement pas assez essayé. Selon moi, monsieur le président, c'est là l'essentiel.

**M. de Jong:** Monsieur le président, je voudrais poser une question supplémentaire au sujet de l'équilibre entre le secteur privé et le secteur public. Je pense que certains services du secteur public jouissent, à toutes fins utiles, d'un monopole. Or, dans le secteur privé, de nombreuses entreprises jouissent pratiquement d'un monopole; elles disposent également de recettes illimitées, parce qu'il leur est très facile de transférer leurs frais à leurs clients en augmentant les prix. En outre, j'ai également constaté un gaspillage incroyable dans le secteur privé, certaines entreprises se fichant éperdument de ce qu'elle font, parce qu'elles estiment que ce qu'elles produisent est tellement essentiel à la collectivité que cette dernière devra payer n'importe quel prix pour ce produit.

**M. Macdonell:** Je suis d'accord avec M. de Jong. Le secteur privé n'est pas parfait. Je dois concéder cela dès l'abord.

**Le président:** Je pense que nous sommes tous prêts à le concéder. Monsieur Reid, permettez-moi de vous interrompre pour un instant, mais je dois malheureusement prendre l'avion bientôt et j'aimerais demander à M. Hawkes de me remplacer au siège du président pour le reste de la réunion. J'envoie avec plaisir de vous revoir, aussi nombreux que possible, lundi soir, lors de notre séance de breffage et de la réunion du comité directeur.

**Le vice-président:** Monsieur Gamble.

**M. Gamble:** Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Pardon, monsieur Reid.

**M. Gamble:** Le fonctionnement adéquat de la Fonction publique dépend, sans aucun doute, de l'application d'un système de récompenses et de mesures disciplinaires. J'ai notamment traité de ces mesures au cours d'un grand nombre de séances de ce genre et il est bien évident que la mesure disciplinaire ultime n'existe pas dans la Fonction publique. Elle existe dans l'entreprise privée; il s'agit du licenciement, du licenciement immédiat, sans égard au fait que l'employeur peut être assujéti à des peines juridiques, aux termes de la loi.

Monsieur le vérificateur général, pensez-vous qu'il conviendrait, et je sais que nous passerons à la question des récompenses bientôt, de disposer d'une mesure disciplinaire ultime mieux définie, mesure fondamentale, celle du renvoi?

**M. Macdonell:** Oui.

**M. Gamble:** Pour ce qui est des récompenses, selon toute évidence, elles n'existent pas comme elles existent dans l'entreprise privée. En définitive, un cadre supérieur peut bel et bien, mais cela dépend de la taille de l'entreprise, en devenir le propriétaire. Or, cette récompense ultime n'existe pas dans les services gouvernementaux. Avez-vous noté la tendance des cadres supérieurs des ministères du gouvernement à imposer des restrictions quant à l'admission au sein de leur groupe?

**[Text]**

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, first of all that is a very important question, and it is such an important question that I feel some lack of enthusiasm for expressing an opinion. For example, Mr. Reid mentioned the word COSO, and Mr. Rogers referred to COSO. COSO means Committee of Senior Officials. I certainly am not part of it. I do not know how they operate. They do certainly operate. They are a selection group, but any answer I gave would be speculative and I do not think it is proper that I attempt that sort of an answer. But there are people who can answer, and it is a very, very important question. I do not think I am the right person to try to give you an answer.

**Mr. Gamble:** Mr. Macdonell, it is fundamental, to my mind, because we acknowledge that the Public Service is not the same as private enterprise. We acknowledge that in order to get the best out of people surely the best of rewards must be available. And in the Public Service the best of rewards surely must be to rise to the top. If there is a process that precludes that rising to the top, I believe we must deal with it. My question then, of you, is to whom should we direct these questions?

• 1035

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I think that is a proper question to address to the Chairman of the Public Service Commission; that would be my recommendation. Now, he himself may have some qualifications; that is up to him, but that is his job, staffing in the Public Service up to the Order-in-Council appointments. On the Order-in-Council appointments level, I have to pass on that one.

**Mr. Gamble:** I am not including that situation.

**Mr. Macdonell:** But then, up to that, the Chairman of the Public Service Commission.

**Mr. Gamble:** So that I may have some information that we can rely upon in questioning Mr. Gallant, have you noticed a system whereby competitions are announced within various government departments and then withdrawn?

**Mr. Macdonell:** Again, Mr. Chairman, I would be glad to have Mr. Nelson, for example, who is a professional in the personnel field and who is one of the Deputy AG's, come along. We are a pretty small outfit but we are professional people and we try to abide completely by Public Service Commission regulations even though we are separate, and that status was granted to us in 1977. I do not feel I am competent to give a good answer to that question; I just am not close enough to that type of thing.

**Mr. Gamble:** I can tell you, Mr. Macdonell, that is the way in which the object of senior personnel in the public service

**[Translation]**

**M. Macdonell:** Monsieur le président, précisons d'abord qu'il s'agit d'une question très importante et qu'elle est tellement importante que j'éprouve un certain manque d'enthousiasme à exprimer une opinion. Par exemple, M. Reid a parlé du CHF, et M. Rogers en a parlé également. Le CHF, c'est le Comité des hauts fonctionnaires. Je n'en fais certainement pas partie. J'ignore comment il fonctionne. En tout cas, je sais certainement qu'il fonctionne. C'est un groupe qui se charge d'une certaine sélection, mais toute réponse que je vous fournirais serait spéculative et je ne pense pas qu'il conviendrait que je tente de vous fournir une réponse. Il y a toutefois des personnes qui peuvent répondre à cette question qui est extrêmement importante. Cependant, je ne pense pas être en position de le faire.

**M. Gamble:** Monsieur Macdonell, cela est fondamental, parce que nous reconnaissons que la Fonction publique n'est pas la même chose qu'une entreprise privée. Nous reconnaissons que, pour obtenir d'un employé le meilleur service possible, il convient de mettre à sa disposition la meilleure des récompenses. Or, dans la Fonction publique, la meilleure des récompenses est, certainement, de se hisser au sommet. En conséquence, s'il existe un processus qui empêche certaines personnes d'atteindre le sommet, je pense que nous sommes tenus de nous en occuper. La question que j'aimerais donc vous poser est la suivante: à qui devons-nous poser ces questions?

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je pense que ce sont des questions qu'il convient d'adresser au président de la Commission de la Fonction publique; voilà ce que je recommande. D'autre part, il aura peut-être lui-même certaines réserves; c'est son droit, mais je rappelle que son emploi consiste à s'occuper de la dotation dans la Fonction publique, jusqu'au niveau des nominations par décret du conseil. Pour ce qui est des nominations par décret du conseil, je ne sais pas à qui la question doit être posée.

**M. Gamble:** Je n'inclus pas cette situation.

**M. Macdonell:** En tout cas, pour toutes les nominations en deçà de ce niveau, c'est au président de la Commission de la Fonction publique que je m'adresserais.

**M. Gamble:** Afin de disposer de renseignements fiables lorsque je poserais des questions à M. Gallant, pourriez-vous me dire si vous avez pris connaissance de situations où des concours sont annoncés dans divers ministères, puis annulés?

**M. Macdonell:** Là encore, monsieur le président, je serais ravi de laisser répondre à ma place M. Nelson, par exemple, puisqu'il est un professionnel des services de personnel et qu'il est un des sous-vérificateurs généraux présents. Nous sommes un organisme de dimensions modestes, mais nous sommes des professionnels et nous tâchons de respecter complètement les règlements de la Commission de la Fonction publique, même si nous sommes un groupe distinct, statut qui nous a été accordé en 1977. Je ne pense pas avoir la compétence qui me permettrait de fournir une bonne réponse à la question. Je ne suis simplement pas assez mêlé à ces choses-là pour répondre à cette question.

**M. Gamble:** Monsieur Macdonell, je peux vous dire que c'est ainsi que les cadres supérieurs de la Fonction publique



*[Texte]*

accomplishes a design which I think exists to keep competent people from the outside, as it were, and I am talking about outside Ottawa, in the various district offices, from rising to the top in the public service. Competitions are announced and when they see who has submitted an application to compete for that particular position, those competitions are removed and withdrawn. And it has, I think, inherent in it a very great danger not only to fair play within the public service but, in addition, it deprives the government and the people of Canada of having the best people perform the task.

**Mr. Macdonell:** Again, I repeat, Mr. Chairman, I think these questions are of great importance. Even though my job is in the area of public funds and physical resources, I am under no illusions as to the most important resource of the Government of Canada are the human resources. We are certainly not unconscious of that importance but in the particular area that we are dealing with, we see a lot but I just do not feel I can go any further than I have gone.

**The Vice-Chairman:** I think, John, the door is open and Eric has made a note for the steering committee to consider some witnesses from the Public Service Commission because I think many of our questions revolve around this factor.

**Mr. Gamble:** My reason for asking Mr. Macdonell is that I thought he might have observed the phenomenon in the course of doing some of his work. And this is probably the best evidence that we can have that this abuse exists of competitions being withdrawn after they have been announced and after the names of the group of people interested in a position are apparent to the selection committee.

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, I am not trying to evade at any time ever a question addressed to me by a member of this Committee or any committee. Would any of my colleagues here this morning like to deal with the issue that Mr. Gamble has raised? The question is basically have we observed what Mr. Gamble is talking about? Mr. Meyers.

**Mr. Meyers:** I really do not think, Mr. Macdonell, we are in a position based on evidence that an auditor would normally have to observe on the system of rewards and promotions and whether or not they are equitable. That was not an objective of the study of procedures and cost effectiveness. I have my views based on what I have seen but they certainly would not be objective, they would be subjective, and I would not want to introduce them into evidence. Again, I could leave the opportunity to Mr. Robinson, Mr. Ferland or Mr. Belbeck if they cared to comment but I suspect their feelings would be somewhat similar to mine.

**Mr. Macdonell:** Mr. Reid might have something to say.

**Mr. Reid:** Mr. Chairman, I would simply say that Parliament has at least two auditors reporting to it directly, one is Mr. Macdonell and the other one is the Chairman of the

*[Traduction]*

réalisent un dessein qui existe bel et bien, selon moi, celui d'empêcher les personnes de l'extérieur—j'entends de l'extérieur d'Ottawa, dans les divers bureaux régionaux—de grimper jusqu'aux plus hauts échelons de la Fonction publique. Des concours sont annoncés et, lorsque l'on voit qui pose sa candidature, ces concours sont retirés et supprimés. Selon moi, cela entraîne de très grands dangers, non seulement pour l'esprit de justice au sein de la Fonction publique, mais également pour la possibilité de fournir au gouvernement et à la population du Canada les personnes les plus compétentes pour s'acquitter de certaines tâches.

**M. Macdonell:** Je le répète, monsieur le président, je pense que ces questions sont d'une importance extrême. Même si mon travail porte sur les fonds publics et les ressources matérielles, je sais, sans le moindre doute, que les ressources les plus importantes du gouvernement du Canada sont les ressources humaines. Nous sommes certainement parfaitement conscients de l'importance de ces ressources et, dans les travaux que nous accomplissons, nous constatons beaucoup de choses, mais je ne pense simplement pas que je puisse en dire plus que ce que j'ai dit.

**Le vice-président:** John, il existe des possibilités et Eric a rédigé une petite note pour que le comité directeur envisage de convoquer certains témoins de la Commission de la Fonction publique; en effet, je pense que beaucoup de nos questions portent sur cet aspect des choses.

**M. Gamble:** La raison pour laquelle je pose ces questions à M. Macdonell est que je pense qu'il peut avoir observé le phénomène dont je parle, au cours de ses travaux. Or, c'est probablement la meilleure preuve que nous pourrions avoir du fait qu'il existe certains abus, que certains concours sont retirés après avoir été annoncés et après que soient connus, par le comité de sélection, les noms des personnes qui s'intéressent à l'obtention du poste.

**M. Macdonell:** Monsieur le président, je n'essaie jamais de m'esquiver lorsque les députés, que ce soit dans ce Comité-ci ou ailleurs, me posent une question. Je me demande si l'un de mes collègues présents ce matin aimerait traiter de la question qu'a soulevée M. Gamble. On demande essentiellement si nous avons observé ce dont parle M. Gamble. Monsieur Meyers.

**M. Meyers:** Monsieur Macdonell, je ne pense vraiment pas que nous soyons en mesure, compte tenu des constatations que fait normalement un vérificateur, de porter un jugement sur le système des récompenses et des promotions et sur son caractère équitable. Ce n'était pas là l'objectif du travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité. J'ai des opinions fondées sur ce que j'ai vu, mais elles ne seraient certainement pas objectives; elles seraient subjectives, et je ne veux pas les présenter en témoignage. Je pourrais encore laisser à M. Robinson, M. Ferland ou M. Belbeck le soin de répondre s'ils le désirent, mais je soupçonne que leurs sentiments sont semblables aux miens.

**M. Macdonell:** M. Reid aurait peut-être quelque chose à dire.

**M. Reid:** Monsieur le président, j'aimerais simplement dire que le Parlement dispose d'au moins deux vérificateurs qui lui sont directement comptables. L'un d'eux est M. Macdonell et

[Text]

Public Service Commission. They both report to Parliament and I think Mr. Macdonell's wisdom on this is well taken in terms of who should be consulted on this issue.

• 1040

**Mr. Gamble:** Then what you are telling us, I take it, is that you have not noticed the matter that I have described.

Oh, you have noticed it?

**Mr. Reid:** Mr. Chairman, there have been a number of reports on this kind of issue, and I just simply say what Mr. Macdonell says. I think that for this kind of issue, where basically you are talking about the maintenance of the merit system, which has been entrusted by Parliament to one of its auditors, that is the Public Service Commission, that that is where you can get informative and up to date information and judgment to answer your very important questions. They are absolutely fundamental to the operation of the Public Service of Canada.

**The Vice-Chairman:** Mr. Goodwin.

**Mr. D. Goodwin (Office of the Comptroller General of Canada):** Mr. Chairman, just on a totally personal note, I have been in the public service for 12 years. I believe I have had five different appointments in central agencies and departments and in my experience I have never on any occasion seen any evidence of this situation that is being described here. I have had staff positions; I have had managerial positions; and this is the first time, again on a very personal basis, that I have ever heard the point even discussed.

**Mr. Gamble:** If I may ask you this question: I take it that when you say on a personal basis, you are talking about your own promotions?

**Mr. Goodwin:** No, I am talking about knowledge that I might have in terms of the withdrawing of competitions once they have been announced.

**Mr. Gamble:** You know of no competitions that have been withdrawn?

**Mr. Goodwin:** I do not.

**Mr. Gamble:** Well, I personally do; so that your knowledge in this area is probably equal to my own. We can then deal with Mr. Gallant to determine whether there are others.

**The Vice-Chairman:** Mr. Gamble, your time is up.

**Mr. Gamble:** Thank you.

**The Vice-Chairman:** I would make the point, Mr. Goodwin, that your appointments were in Ottawa and in central agencies. I think any politician from other regions of the country would have local incidents that have been brought to their attention.

**Mr. Goodwin:** Mr. Chairman, I have served in Ottawa and in the provinces, and it is not totally restricted to central agencies by any means.

**The Vice-Chairman:** Okay.

[Translation]

l'autre est le président de la Commission de la Fonction publique. Ils sont tous deux comptables au Parlement, et je pense que M. Macdonell a agi sagement en désignant la personne qui devrait être consultée à cet égard.

**M. Gamble:** Donc, si je comprends bien, vous n'avez pas remarqué la situation dont je vous parle.

Ah! vous l'avez remarquée?

**M. Reid:** Monsieur le président, il y a eu un certain nombre de rapports sur ce genre de questions, et je répète simplement ce que dit M. Macdonell. Vous parlez essentiellement de l'application du principe du mérite, application que le Parlement a confiée à l'un de ses vérificateurs, c'est-à-dire la Commission de la Fonction publique. J'estime donc que, pour des questions de ce genre, c'est auprès de cette commission que vous pourrez obtenir des renseignements et des opinions en réponse aux questions fort importantes que vous posez. Ce sont des questions absolument fondamentales pour le fonctionnement de la Fonction publique du Canada.

**Le vice-président:** Monsieur Goodwin.

**M. Goodwin (Bureau du vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, à titre strictement personnel, j'aimerais dire que je travaille pour la Fonction publique depuis douze ans. Si j'ai bonne mémoire, j'ai été nommé à cinq postes différents dans des organismes et des ministères du gouvernement et, selon mon expérience, je n'ai jamais eu l'occasion de constater la situation décrite dans ce cas-ci. J'ai occupé des postes fonctionnels et des postes de direction; c'est cependant la première fois que, personnellement, je le répète, j'entends parler de la question soulevée.

**M. Gamble:** Permettez-moi de vous poser cette question: lorsque vous dites parler à titre personnel, vous parlez de vos propres promotions?

**M. Goodwin:** Non, je parle de ce que je sais du prétendu retrait de certains concours après leur lancement.

**M. Gamble:** Que vous sachiez, aucun concours n'a été retiré?

**M. Goodwin:** Aucun.

**M. Gamble:** Eh bien! je connais personnellement des situations où cela s'est produit. Vos connaissances à cet égard sont donc égales aux miennes. Nous pourrions donc discuter avec M. Gallant pour voir s'il y a eu d'autres situations semblables.

**Le vice-président:** Monsieur Gamble, votre temps est écoulé.

**M. Gamble:** Merci.

**Le vice-président:** Monsieur Goodwin, permettez-moi de dire que les postes que vous avez occupés étaient probablement à Ottawa et dans des organismes centraux. Je pense que tout homme politique venant d'autres régions du Canada serait au courant d'incidents locaux qui ont été portés à son attention.

**M. Goodwin:** Monsieur le président, j'ai travaillé à Ottawa et dans les provinces, et mon expérience ne se limite certainement pas uniquement aux organismes centraux.

**Le vice-président:** Très bien.

**[Texte]**

We have three more questioners which would mean four to five minutes each. Mr. Lamontagne is next and he can have his full 10 minutes; but if he can shorten it, more people will be able to question.

**Mr. Lamontagne:** I will try to be short, Mr. Chairman.

I am trying to put my mind into the mind of a private enterprise manager, having had the experience in both private and public sectors. Maybe I disagree with many people who say that there is much difference. There is not that much difference between the private and the public except maybe that the private enterprise objective is profit. I think the public sector objective should be effectiveness, efficiency and productivity, which in the end comes to the same thing.

I would like to challenge the statement of the Auditor General when he says that nobody gives a damn about cost effectiveness. During my short two years in government as the Postmaster General, I can tell you that the minute I arrived at the Post Office, they had to give a damn about cost effectiveness; and they did. I was the one who told them, at one point, to all the managers of the Post Office there, that if they were in a private enterprise still—because they all came from private enterprise—and if their organization were managed the way the Post Office was, they would be fired.

I agree with all these principles about the study of cost effectiveness and all that; to me it is common sense, it is good management practice, and I do not think it is any use to read all these books. But what worries me is something which some of the people around this table addressed to you, which is the following-up of all that.

I received pious remarks from you when in the Post Office but it came so late, after everything had been done, after most of the things had been corrected and had been sort of changed. So, in a way, your remarks were not appropriate at that time.

What I would like to ask you is, have you a device, have you something in your mind, so that you can have a faster, more up-to-date follow-up on your remarks?

• 1045

My second question would be, what was the response of different department heads to your suggestions or to SPICE? What was the reaction? They are the ones who do not give a damn, but still, what was their reaction?

**Mr. Macdonell:** Mr. Chairman, the remark "do not give a damn", obviously that is an overstatement, a generalization, and I probably should not have made it.

**Mr. Lamontagne:** You would not like to repeat it.

**[Traduction]**

Trois autres députés sont inscrits, ce qui signifie que chacun d'eux disposera de quatre ou cinq minutes. M. Lamontagne a toutefois droit à dix minutes. Cependant, nous lui saurions gré d'aller un peu rapidement, pour permettre à d'autres députés de poser des questions.

**M. Lamontagne:** Je tâcherai d'être bref, monsieur le président.

J'essaie de me mettre dans l'esprit d'un directeur d'entreprise privée, ayant eu moi-même l'expérience des secteurs tant privé que public. Je ne suis peut-être pas tout à fait d'accord avec les nombreuses personnes qui disent qu'il y a de grandes différences entre les deux. Il n'y a pas tant de différence, sauf peut-être que l'objectif de l'entreprise privée est de faire des bénéfices. Je pense que le secteur privé devrait avoir pour objectifs l'efficacité, le rendement et la productivité, ce qui, en définitive, revient au même.

Je ne suis pas d'accord avec le vérificateur général lorsqu'il dit que tout le monde se fiche du rapport coût-efficacité. Au cours de mon bref séjour de deux ans au sein du gouvernement, en qualité de ministre des Postes, j'ai fait en sorte, et ce, dès que j'ai été nommé ministre des Postes, que l'on se soucie très sérieusement du rapport coût-efficacité; et le personnel s'en est soucié. C'est moi-même qui ai déclaré aux hauts fonctionnaires du ministère des Postes, à un moment donné, que s'ils étaient encore dans l'entreprise privée—car ils venaient tous du secteur privé—et que leur entreprise était dirigée comme l'était le ministère des Postes, ils seraient mis à la porte.

Je suis d'accord sur tous les principes relatifs au travail de recherche sur le coût-efficacité. Pour moi, cela est parfaitement logique, ce sont de bonnes pratiques de gestion, et je ne pense pas qu'il soit d'une quelconque utilité de lire tous ces livres. Ce qui m'inquiète toutefois, c'est la question dont certaines personnes autour de cette table vous ont parlé, celle de la suite donnée à tous ces problèmes.

Lorsque j'étais au ministère des Postes, vous m'avez fait parvenir des observations bien intentionnées, mais elles sont arrivées bien tard, après que la plupart des problèmes eurent été corrigés et que les modifications nécessaires eurent été apportées. Donc, d'une certaine manière, vos observations ne venaient pas en temps opportun.

Je voudrais vous demander si vous disposez d'un moyen, si vous connaissez une méthode qui permettrait de donner suite à vos observations d'une manière plus rapide et plus opportune?

Ma deuxième question est la suivante: quelles ont été les réactions des divers chefs de ministère à vos propositions, ou au TRACE? Ce sont eux qui, vraisemblablement, se fichent de tout, mais quelle a été leur réaction, quand même?

**Mr. Macdonell:** Monsieur le président, lorsque j'ai dit qu'ils s'en fichent, c'était évidemment une exagération, une généralisation, que je n'aurais probablement pas dû faire.

**M. Lamontagne:** Vous ne voulez probablement pas le répéter.



[Text]

**Mr. Macdonell:** But I will try to defend the public service by the fact that I do not think anybody has caused them, basically, to give a damn.

Now, on the particular thing about follow-up, one of the key recommendations in the 1978 report is contained in Chapter 12 which we have not looked at, but it is one of these pillars. That is, we are post-auditors; we only find things after the event has taken place. That is our job. What we really feel is the important thing is the system itself. When we bring things to the attention of a department, we do not wait until the annual report is tabled; we bring it up, if it is very important, at the time we discover it. Therefore, there is an opportunity for prompt action if the matter is important.

Before anything in this report is printed, it is given to the department. We go over it in detail. They have the opportunity to respond. So by the time it reaches this Committee, the chances are pretty good that if action were to be taken, it has already been taken quite a while ago. And the follow-up that this Committee can do is that where action has not been taken, to find out why.

But the real answer is comprehensive internal auditing, in other words, auditing of the systems inside government. That is where it should take place and that is what we recommend, and that is what Mr. Rogers is going to attempt.

Now, on the second question that you addressed, I would like to refer that to either Mr. Belbeck or Mr. Meyers, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Would you like the question repeated?

**Mr. Macdonell:** Yes, please.

**The Vice-Chairman:** Mr. Lamontagne, your second question.

**Mr. Lamontagne:** The second question was in a way, what was the reaction of different department heads when you contacted them to discuss some of the cost effectiveness default, or lack of cost effectiveness? What was their reaction?

**The Vice-Chairman:** Mr. Belbeck.

**Mr. Belbeck:** It ranged from quite receptive to quite defensive. We have had some instances where deputy ministers have thanked us for our work and said it was very helpful. It gave them a blueprint of some changes they could make and I think they expressed it as a productive exercise. That ranged through to other instances where there is still some disagreement between the Office and the deputy head, not generally on the facts but on the conclusions that can be drawn from those facts.

**Mr. Lamontagne:** Would it be right to say the main reason why some of the heads of departments were not in agreement with you was that every time you came up with some sugges-

[Translation]

**M. Macdonell:** Je vais toutefois essayer de défendre la Fonction publique en disant ne pas penser, essentiellement, que quiconque ait poussé les fonctionnaires à se ficher de leur travail.

Maintenant, pour ce qui est des suites données, je signale qu'une des recommandations clés du rapport de 1978 figure au chapitre 12, que nous n'avons pas encore examiné. C'est toutefois un de nos piliers. Nous sommes des vérificateurs a posteriori. Nous ne pouvons constater les choses qu'après qu'elles ont eu lieu. C'est là notre travail. Ce qui, selon nous, est vraiment important, c'est le système en soi. Lorsque nous portons certaines choses à l'attention d'un ministère, nous n'attendons pas que le rapport annuel soit déposé. Nous signalons les problèmes, s'ils sont très importants, au moment où nous les constatons. En conséquence, il y a possibilité de réagir rapidement si le problème est grave.

Avant que la moindre recommandation de ce rapport soit imprimée, elle est remise au ministère. Nous l'examinons en détail. Le ministère a la possibilité d'y répondre. Donc, au moment où le rapport parvient devant le Comité, il est fort probable que, si certaines mesures devaient être prises, elles aient déjà été prises depuis un certain temps. Pour donner suite à ces recommandations, le Comité peut tâcher de savoir, lorsque certaines mesures n'ont pas été prises, pourquoi elles n'ont pas été prises.

Toutefois, la solution véritable est la vérification interne intégrée, autrement dit, la vérification des systèmes intérieurs de l'administration. C'est à ce niveau-là que devrait s'effectuer le travail, et c'est ce que nous recommandons, et c'est ce que M. Rogers va tenter de réaliser.

Pour ce qui est de votre deuxième question, j'aimerais renvoyer cela à M. Belbeck, ou à M. Meyers, monsieur le président.

**Le vice-président:** Aimerez-vous que la question soit répétée?

**M. Macdonell:** Oui, s'il vous plaît.

**Le vice-président:** Monsieur Lamontagne, votre deuxième question.

**M. Lamontagne:** Je demandais quelle a été la réaction des divers chefs de ministère lorsque vous les avez rejoints pour discuter avec eux de certains défauts du rapport coût-efficacité, ou du manque d'efficacité? Quelle a été leur réaction?

**Le vice-président:** Monsieur Belbeck.

**M. Belbeck:** Elle a passé par une gamme complète, en allant de l'accueil bienveillant à une défensive prononcée. Dans certains cas, des sous-ministres nous ont remerciés de notre travail et nous ont dit que cela était très utile. Ils ont considéré que cela leur fournissait un plan des modifications à apporter et je pense qu'ils ont senti que c'était là un travail positif. Dans d'autres cas, par contre, il y a eu des désaccords entre le bureau et le chef du ministère, en général pas sur les faits mêmes, mais sur les conclusions à tirer de ces faits.

**M. Lamontagne:** Serait-il exact de dire que la raison essentielle pour laquelle certains chefs de ministère n'étaient pas d'accord avec vous était que, chaque fois que vous leur faisiez



## [Texte]

tion or some correction, they would say they do not have the manpower to do it?

**Mr. Belbeck:** I think the question of resources to implement major system changes came up, but I would not classify that as one of the prime concerns of the departments.

Perhaps one of my colleagues would care to comment on that.

**The Vice-Chairman:** Mr. Reid, are you on this issue?

**Mr. Reid:** Yes, but it is from the point of view of the Office of the Comptroller General.

**Mr. R. B. Robinson:** Mr. Chairman, I think that was by and large not the restraint or not the problem which managers were dealing with in reacting to our suggestions and recommendations. We found instances where people were operating in the efficiency area or had developed systems and the systems were not doing the job. There were adequate resources to fix up the problem, and most often we were not talking about heavy investments of additional resources, but talking about improvements that were relatively modest in resource requirements in terms of the scale of the department and its own internal resources.

**Mr. Lamontagne:** Would you say then that it boils down to incompetence?

**Mr. R. B. Robinson:** No, I certainly would not say that. I think we were talking before about the question of the perceived priorities in a department. In a department if there is a difficult question in management control, and a difficult question in allocation, the example before, allocation of resources to the Maritimes or to someplace else, it is a matter of judgment which one gets looked at first.

• 1050

The situation we saw was that the question of management control was a relatively low priority, not attracting the urgent attention of senior officers, and the quality of management control was not attracting their attention. Their attention was directed elsewhere.

**Mr. Lamontagne:** If cost control was not a priority that means, I would say, it is very close to incompetence in managing something—when your cost control is not what you think is the most important thing.

**Mr. R. B. Robinson:** Mr. Chairman, I think it is a basic question. Again, if the view of the department is that the program outcomes are the most important issue to attract the attention of a senior manager, then it is probably appropriate in that view that he should not be paying attention to a productivity system. To give an example, if you have a department that is spending many billions of dollars on a social program, I would suggest that the question of the efficiency of paper processing to transfer those payments is a matter which should be the concern of an operating manager at an intermediate level and should be a matter of only passing concern to the senior officer, to the deputy head. I would hope he

## [Traduction]

une proposition ou leur suggériez une correction, ils vous répondraient ne pas disposer de la main-d'œuvre nécessaire?

**M. Belbeck:** Je pense que la question des ressources qui permettraient l'application de modifications importantes au système a été soulevée, mais je ne dirais pas que c'était une des préoccupations premières des ministères.

Un de mes collègues aimerait peut-être ajouter quelque chose à cela.

**Le vice-président:** Monsieur Reid, voulez-vous répondre à cela?

**M. Reid:** Oui, mais du point de vue de Bureau du contrôleur général.

**M. R. B. Robinson:** Monsieur le président, je pense qu'en général, ce n'était pas ce problème, ou cette restriction, que les cadres ont soulevé en réponse à nos suggestions et nos recommandations. Nous avons trouvé des cas où des personnes travaillaient efficacement ou avaient élaboré des systèmes, mais où les systèmes étaient insatisfaisants. Les ressources adéquates pour résoudre le problème existaient et, bien souvent, nous ne parlions pas d'une augmentation considérable des ressources investies, mais nous parlions d'améliorations pour lesquelles les besoins en ressources étaient relativement modestes, compte tenu de l'importance du ministère et de ses propres ressources internes.

**M. Lamontagne:** Dans ce cas, diriez-vous que c'est simplement une question d'incompétence?

**M. R. B. Robinson:** Non, je ne dirais certainement pas cela. Je pense que nous parlions, antérieurement, de la question des priorités, telles qu'elles sont perçues dans un ministère. Dans un ministère, s'il existe un problème délicat de contrôle de la gestion et des difficultés de répartition, comme dans l'exemple déjà cité, de répartition des ressources dans les Maritimes, ou dans un endroit quelconque, les cadres doivent exercer leur jugement pour établir quel problème est prioritaire.

Nous avons pu constater que le contrôle de la gestion n'occupait pas un rang très élevé dans l'échelle prioritaire; les hauts fonctionnaires n'y accordaient donc pas toute l'attention nécessaire et ne se souciaient pas assez de sa qualité. Leur attention était ailleurs.

**M. Lamontagne:** Mais quand le contrôle des coûts ne constitue pas une priorité, c'est que la gestion est incompétente, car on estime que ce n'est pas la chose la plus importante.

**M. R. B. Robinson:** Monsieur le président, je pense que c'est là la question fondamentale. Si, au sein du ministère, on fait du résultat d'un programme la chose qui doit monopoliser toute l'attention d'un haut fonctionnaire, c'est tout naturel qu'il ne s'inquiète pas d'un système de productivité. Voici un exemple: dans un ministère qui dépense plusieurs milliards de dollars pour un programme social, à l'échelon intermédiaire, le gestionnaire se souciait avant tout que toute la paperasserie nécessaire existe, pour que les paiements soient versés, mais pour le sous-ministre, le haut fonctionnaire, cet aspect ne devrait être que secondaire. J'ose espérer qu'il se préoccupera plus de l'efficacité et de l'incidence du programme que des

**[Text]**

would be more concerned with the question of effectiveness and impact of the program than the operational details. We would hope that he would have adequate procedures, such as Mr. Macdonell has referred to, of internal audit, and adequate procedures of management control to give him assurance that those things are happening.

I would not want to hear any suggestion of incompetence of a senior manager who was more concerned with the impact of a program than the details of its delivery. I think that would be a wrong assumption.

**The Vice-Chairman:** Mr. Reid, very briefly.

**Mr. Reid:** Yes, I just would like to respond directly to questions about the follow-up to the Auditor General's observation in the SPICE report in the three areas mentioned in relation to government-wide issue, and I wish to assure the hon. member, Mr. Chairman, that Mr. Rogers has followed up very quickly on all those recommendations. I would like to think we were involved in assisting in the training of some of the people who carried out the SPICE work on a voluntary basis with the Auditor General's people.

In Mr. Rogers' letter to Mr. Johnston, the Chairman of this Committee, he states that the purpose of his letter and the attachment is

to advise the Chairman and the members of this Committee the current status of actions taken with regard to the government-wide issues raised in 1978 report of the Auditor General.

Attached to his letter is a document which we worked very hard on to keep short and to let you, sir, and the other members of this Committee know that we have taken very concrete action to follow up on what we consider to be valid observations by the Auditor General of Canada.

**The Vice-Chairman:** Mr. Cook, we have about five minutes left.

**Mr. Cook:** Gentlemen, you have prepared a report here, and quite frankly to use the private sector analogy again, any company board of directors that received a report like this—well, you would probably see the top three levels of management in that company looking for new jobs rather rapidly. Now obviously that is not going to happen in the civil service. There has been some suggestion that many of these managers are incompetent. I do not believe that, but I do believe that, as you suggested, nobody gives a damn, and nobody has paid any attention to the function of real efficiency in government. Now that strikes me as being something that is Parliament's fault, or perhaps it is Cabinet's fault, that the proper direction has not gone down, but surely to goodness, with the highly skilled people who reach the deputy minister level, these have to be of some concern to them but apparently they are not.

What I would like to know, gentlemen, is how you change that philosophy totally and completely, and turn it around so it goes right down the line to the section head in order that he is aware of efficiency and is trying to get it done cheaper.

**[Translation]**

détails de son application. C'est pourquoi il faut qu'il ait à sa disposition les procédures de vérification interne et de contrôle de la gestion dont M. Macdonell a parlé, afin qu'il puisse vérifier s'il a atteint son objectif.

Qui pourrait prétendre qu'un haut fonctionnaire est incompetent s'il se préoccupe plus de l'incidence d'un programme que des détails de sa réalisation? On aurait tort de prétendre que c'est ce qui devrait le préoccuper.

**Le vice-président:** Monsieur Reid, quelques mots.

**M. Reid:** J'aimerais répondre directement aux questions posées au sujet de la réaction aux observations du vérificateur général contenues dans le rapport TRACE au sujet des problèmes touchant en général toute l'administration gouvernementale. Je puis vous assurer, monsieur le député, que M. Rogers a réagi avec célérité à ces observations. J'ose croire que nous aidons à la formation des gens qui mettent en application les recommandations du TRACE, et ce, volontairement et en collaboration avec le personnel du Bureau du vérificateur général.

Dans sa lettre à M. Johnston, le président de ce Comité, M. Rogers explique qu'il se soucie de:

communiquer au président et aux membres du Comité les mesures prises par suite des remarques faites par le vérificateur général dans son rapport de 1978 concernant l'activité gouvernementale en général.

Un document que nous avons eu le souci de garder bref est annexé à cette lettre. Nous voulions que les membres du Comité sachent que des mesures concrètes ont été prises par suite des observations très pertinentes du vérificateur général du Canada.

**Le vice-président:** Monsieur Cook, il nous reste environ cinq minutes.

**M. Cook:** Messieurs, nous avons préparé un rapport et, s'il nous est permis de faire un parallèle une fois de plus avec le secteur privé, dès réception de ce rapport, il est indiscutable que le conseil d'administration d'une compagnie, n'importe laquelle, aurait renvoyé les cadres des trois échelons supérieurs de l'administration de cette compagnie. Bien entendu, cela n'arrivera pas dans la Fonction publique. Ce rapport indique que beaucoup de gestionnaires sont incompetents. Je ne crois pas que ce soit aussi grave, mais, comme vous l'avez dit, personne ne semble se soucier de l'efficacité au sein du gouvernement. J'aurais tendance à croire que c'est le Parlement qui doit accepter la responsabilité de la faute, ou encore, peut-être, le Cabinet. Il aurait fallu qu'on donne des directives plus fermes aux gens très compétents qui occupent des postes de sous-ministre; ces derniers auraient dû se préoccuper de cet aspect-là, mais, de toute évidence, ils ne l'ont pas fait.

Ce que j'aimerais savoir, messieurs, c'est comment changer cette attitude du tout au tout, si bien que cela se reflète à tous les échelons, jusqu'au chef de section, afin que l'efficacité et l'économie deviennent des mots d'ordre.



**[Texte]**

I am not talking now in terms of years. Mr. Rogers seems to talk in terms of years, all of the time, for improvement. I am talking about improvements within the next three months or the next six months, or some thing that can take place in government, so this change can take place immediately. If the people are competent why are they not doing it, and if they are not competent why are they there? That would be the question, gentlemen.

• 1055

**Mr. Macdonell:** It is now only three minutes.

I am not even going to attempt it. I am going to say I have attempted to answer that in my 1979 report. I am not supposed to give previews, but I have addressed that issue in no uncertain terms and I have put hours and hours of personal time into writing the section addressing that very issue. I do not feel I can do justice to it in three minutes, sir. I do not know if I could do justice to it in an hour.

**Mr. Cook:** All right, Mr. Macdonell, if I am going to get my answer in your next report, may I ask you a very quick question?

Looking at your report here dealing with 1976-77—way out of date; historical records. Your report when it comes out this year—again, a historical record. I am curious, sir, why you do not use Section 8 in the Auditor General Act much more often. You said earlier you do give the report to the department immediately. Why can we not have those chapters as they are prepared throughout the year so we are dealing with things happening now, not several years ago?

**Mr. Macdonell:** I think that is a very good question, Mr. Chairman. Obviously I have to respond to the act as it is written. I have not, since the act was promulgated in 1977, found any matter which would justify the use of Section 8—which was of such pressing urgency and great importance that I must issue a special report to Parliament.

I would again say, Mr. Chairman, that the whole principle of what I have termed constructive auditing is that we are reporting to you on things we did find, but we are at the same time reporting on what action has been taken. As Mr. Reid said, you have it in three or four different dimensions. You have the Treasury Board overview, and now it is the Office of the Comptroller General, on government-wide issues, on what action did take place. So my report is by no means ancient history. It basically says this is what we found; if it is important, this is what we recommended be done about it; and we also have the department's answer, right in my report. And there are procedures where the Public Accounts Committee can follow up to make sure those actions did take place. So as far as any post-auditor can be, we are an action-oriented group and we do cause those actions in place long before they get to Parliament.

**The Vice-Chairman:** A quick comment, Mr. Reid.

**Mr. Reid:** Just a quick comment, Mr. Chairman.

**[Traduction]**

M. Rogers semble croire que cela prendra des années, mais il faudrait que l'on sente des améliorations d'ici trois mois, ou six mois, qu'il se produise quelque chose au sein du gouvernement, pour que les modifications se réalisent immédiatement. Si ces gens sont compétents, pourquoi en sommes-nous là? S'ils ne sont pas compétents, pourquoi sont-ils là? C'est à ces questions qu'il faut répondre.

**M. Macdonell:** Il ne reste plus que trois minutes.

Je ne vais même pas essayer de répondre. Je me contenterai de vous dire que le rapport de 1979 tente de fournir une réponse à cette question. Je ne voudrais pas divulguer des renseignements avant le temps, mais je me suis penché sur cette question d'une façon très précise et j'ai consacré des heures et des heures à écrire moi-même les paragraphes qui traitent de cette question. Ce ne serait pas honnête d'essayer d'y répondre en trois minutes.

**M. Cook:** Très bien, monsieur Macdonell. Je lirai votre prochain rapport, mais je voudrais vous poser une autre brève question.

Vous traitez dans votre rapport d'incidents qui se sont produits en 1976-1977. C'est de l'histoire. Une fois de plus, cette année, quand votre rapport sera publié, ce sera encore de l'histoire. Pourquoi donc ne vous prévaluez-vous pas plus souvent de l'article 8 de la Loi sur le vérificateur général? Dès qu'il est publié, vous faites parvenir votre rapport au ministère. Pourquoi donc ne pas publier votre rapport en plusieurs chapitres distincts, échelonnés sur toute l'année, et traiter d'incidents qui se produisent actuellement, et non pas d'incidents qui datent de plusieurs années?

**M. Macdonell:** C'est une très très bonne question. De toute évidence, je respecte les dispositions de la loi telle quelle. Depuis que la loi a été promulguée en 1977, rien ne m'a permis de recourir à l'article 8, qui permet de faire un rapport spécial au Parlement au sujet d'une question urgente et importante.

Comme je l'ai déjà expliqué, nous appliquons le principe d'une vérification positive, c'est-à-dire qu'en vous faisant rapport de ce qui ne va pas, nous proposons en même temps un redressement. Comme l'a dit M. Reid, il y a trois ou quatre angles d'approche. Le Conseil du Trésor exerce une supervision, et désormais, le Bureau du contrôleur général surveillera les mesures prises dans l'ensemble des opérations gouvernementales. Mais mon rapport ne constitue pas de l'histoire ancienne. Nous disons: «Voilà les faits», et quand c'est vraiment important, nous recommandons un redressement; le rapport fait également état de la réponse du ministère. De plus, les membres du Comité des comptes publics peuvent s'assurer que des mesures de redressement ont effectivement été prises. Il s'agit d'une vérification après coup, orientée vers le redressement dont les mécanismes sont en action bien avant que le rapport soit déposé au Parlement.

**Le vice-président:** Une brève remarque, monsieur Reid.

**M. Reid:** Je serai bref, monsieur le président.



**[Text]**

I believe some members have said no one in the Public Service gives a damn for the functioning of efficiency in the government. I would just like to make two comments on that.

In the Auditor General's Report, where he looked in the area of efficiency, he did say there were two systems of program performance measurement which he considered to be satisfactory; not excellent, but satisfactory. Those two systems were the Canada Employment and Immigration Commission, the Benefit Programs; and Health and Welfare, the Income Maintenance program.

Mr. Chairman, I would like to point out to members of this Committee that these two programs represent statutory expenditures of \$9,372 million, which is over 20 per cent of total budgetary expenditures of \$46.5 billion; those are the estimates for 1978-79. So I think there is at least some evidence that some managers in this Public Service do give a damn about the efficiency of their operations.

Secondly, I would like to point out to be in the Office of the Comptroller General over the last year has been one of the most exciting experiences I have had as a public servant, or in other institutions whether they were at OECD or in universities, with leadership to give this government in putting in place management systems and control procedures which will indeed enable managers to have better tools with which to manage in a very complex kind of organization.

So I would like to put those two comments on the record, if I might, as a public servant, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** I am sorry, Mr. Cook; I think our time is up.

I would like to thank the witnesses for their forthright comments. We will see you again.

A reminder to the Committee members our briefing dinner and steering committee meeting is Monday night at 6 o'clock, in Room 566 South of the South Block—in the South Block rather than the Centre Block.

Our next meeting will be at 11 a.m. in Room 308 next Tuesday morning.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

**[Translation]**

Des députés ont dit que les fonctionnaires ne se préoccupaient absolument pas de l'efficacité au sein du gouvernement. J'aurais deux mots à dire là-dessus.

Dans le rapport du vérificateur général, au paragraphe où il traite de l'efficacité, il dit qu'il existe deux systèmes de mesure de la performance d'un programme qui, à mon avis, sont satisfaisants. Il ne dit pas qu'ils sont excellents, mais satisfaisants. Ces deux systèmes sont, notamment, à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, le Programme des prestations et, au ministère de la Santé et du Bien-être, le Programme de la sécurité du revenu.

Monsieur le président, ces deux programmes, à eux seuls, représentent des dépenses statutaires de 9,372 millions de dollars, c'est-à-dire 20 p. 100 du budget total des dépenses, qui est de 46.5 milliards de dollars. Ces chiffres intéressent l'année 1978-1979. Cela prouve donc que certains gestionnaires dans la Fonction publique se soucient de l'efficacité des opérations.

Deuxièmement, je tiens à signaler que c'est avec enthousiasme que j'ai participé aux travaux du Bureau du contrôleur général, au cours de l'année dernière. Car là, on a le souci de donner le leadership nécessaire pour que les systèmes de gestion et les procédures de contrôle soient instaurés pour donner aux gestionnaires les moyens de s'acquitter de leur tâche dans un organisme gouvernemental aussi complexe.

Je voulais tout simplement offrir ce témoignage à titre de fonctionnaire.

**Le vice-président:** Excusez-moi, monsieur Cook. Votre temps est écoulé.

Je tiens à remercier nos témoins; nous aurons sûrement l'occasion de les revoir.

Lundi soir, à 18 heures, je rappelle aux membres du Comité qu'il sont conviés à un dîner d'information et à une réunion du comité directeur, à la salle 566-S de l'Édifice du sud. Ce ne sera pas à l'Édifice du centre.

La prochaine réunion aura lieu à 11 heures, mardi matin, à la salle 308.

La séance est levée.



Comptroller General  
of Canada

Contrôleur général  
du Canada

## APPENDIX "PA-6"

November 14, 1979.

Mr. Donald Johnston,  
Chairman of the Standing Committee  
on Public Accounts,  
Room 436 C,  
Centre Block,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Mr. Johnston:

The purpose of this letter is to advise you of the current status of matters raised in the 1976 and 1977 Reports of the Auditor General for which corrective action has not previously been reported by the Treasury Board Secretariat or my Office. These reports have been provided to your Committee in order to facilitate its work.

With regard to the 1976 Report of the Auditor General, my Report to Mr. R. Huntington of July 11, 1978 identified 5 paragraphs where it was not possible to report corrective action. The current status of these matters is summarized in Appendix I. Three of these have been the subject of further review by the Auditor General and were dealt with in his 1978 Report. They have therefore been effectively brought forward for further consideration and resolution.

With regard to the 1977 Report of the Auditor General, my Report to Mr. Huntington of June 30, 1978 listed 16 paragraphs for which corrective action could not be ascertained at that time. Appendix II summarizes the current status of these matters. With the exception of paragraphs 10.21, 11.5-11.11 and 15.17 I believe that the actions planned or taken to date effectively resolve the matters. The outstanding matters will be the subject of ongoing review and possible further reporting by the Auditor General.

I trust that this information will be useful to you and your Committee.

Yours sincerely,

H.G. Rogers

Attachments

Ottawa, Ontario  
K1A 1E4

APPENDIX I

1976 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
STATUS OF OUTSTANDING MATTERS AS AT  
SEPTEMBER 30, 1979

Paragraph Number and ProblemStatus of Action Taken and/or Being Taken9.6 Public Works

The Auditor General is seeking better display in the Estimates and in the Public Accounts of the cost of accommodation services. He also recommends that Treasury Board examine a cost charge-back system.

This matter was dealt with extensively in Chapter 7 of the 1978 Report of the Auditor General and by the Standing Senate Committee on National Finance. Action is underway with regard to those more detailed recommendations including a pilot project to implement revenue dependency.

13.12 External Affairs

The vote wording results in the failure to obtain specific Parliamentary assent for payments made for Canada's membership in international organizations in excess of those estimated.

This issue remains unresolved. Neither the department nor the Treasury Board Secretariat agree that more effective control would be achieved by a change in the basis of parliamentary approval.

16.11 Company of Young Canadians

The Auditor General is of the opinion that authorization to make severance payments to volunteer members of the CYC was not permitted by CYC Act.

At the time of making the payments, legal opinions were obtained indicating that the authority existed. There is no intention to effect recovery. The Auditor General has agreed that no further action is practical.

18.5 Environment

The Auditor General noted that the department was paying land rental under a long-term lease for property that was not being occupied and has been declared in excess of Crown requirements.

The issue was repeated in the 1978 Report of the Auditor General and was discussed extensively by the Public Accounts Committee. Public Works is monitoring possible utilization of the property.

19.6 National Revenue-Taxation

The Auditor General is requesting action on the Public Accounts Committee's recommendation contained in its second report dated March 6, 1975:

This issue is repeated in the 1978 Report of the Auditor General and was considered by an inter-departmental committee in 1976 without resolution because of problems of "sovereignty", economics and administration.

"...consideration be given to changing the confidentiality provision (of the Income Tax Act) to require the publication of the names of all taxpayers whose accounts are written off."



APPENDIX II

1977 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
STATUS OF OUTSTANDING MATTERS AS AT  
SEPTEMBER 30, 1979

Paragraph Number and ProblemStatus of Action Taken and/or Being Taken

10.21 Treasury Board Secretariat  
Use of Statistical Data

There is a significant use of statistical data in expenditure applications for which the data have not been designed and the appropriateness of the data for these secondary uses has not been evaluated.

No further action is being contemplated by Treasury Board. Since the observation was made, improvements have been made in the use of improved statistics by Unemployment Insurance. Other departments involved review data available from Statistics Canada in order to use the statistics which will provide the most accurate results.

11.5-11.11 Travel and Relocation Expenses  
in Crown Corporations

The Auditor General concluded that corporate policies in this area were inadequate and generally not comparable to those established by the Treasury Board for public servants.

Legislation currently being drafted will clarify the extent of central direction to Crown corporations and will identify the roles and responsibilities of central agencies with regard to Crown corporations.

11.19 Supply and Services  
Central Travel Service  
Billing systems and procedures

Present procedures create substantial problems of financial control for both Central Travel Service and customer departments and agencies.

New control mechanisms have been implemented to rectify the problem identified.

12.13 Energy, Mines and Resources  
Disclosure in the Estimates and  
Public Accounts

1. Certain approved transfers of allotments within the same Vote were not recorded in the Public Accounts.
2. Grants to research institutes are not always disclosed separately in the Estimates and Public Accounts.

The current study of the form of Volume II of the Public Accounts in conjunction with revisions to the form of the Estimates will provide a means to resolve this issue.

Such grants are now disclosed separately in the Estimates and Public Accounts. This was fully discussed by the Public Accounts Committee in June 1978.

Paragraph Number and ProblemStatus of Action Taken and/or Being Taken12.14 Energy, Mines and Resources  
Grant to one Research Institute

Grant payments were made even though established conditions were not adhered to.

As discussed before the Public Accounts Committee in June, 1978 the department has subsequently ensured that established conditions were adhered to.

14.4 Treasury Board Secretariat  
Loans likely to require parlia-  
mentary appropriation for write-  
off

Certain loans do not represent assets of the Government of Canada. These loans are:

1. \$384 million to Canadian Broadcasting Corporation, National Capital Commission, Northwest Territories and Yukon Territory.

An allowance for these loans is provided in the 1978-79 Public Accounts and Parliamentary approval will be sought to delete them in 1979-80.

2. \$215 million to a number of least developed countries.

Approval for deletion of these loans was obtained through 1977-78 supplementary estimates.

14.9 Treasury Board Secretariat  
Valuation of Pension Accounts

The financial statements of the Government of Canada do not reflect any deficiency resulting from actuarial valuations of the Canada Pension Plan or the Supplementary Retirement Benefits Account.

The deficiency is now disclosed in a note to the financial statements of the Government of Canada.

15.17 Supply and Services  
Supply Revolving Fund - Revenue  
not Recorded

The Auditor General observed that the period in which revenues are recognized does not necessarily correspond to the period in which costs are charged. Included in the deferred revenue of \$14.8 million were undetermined amounts that should have been recognized as revenue in the year.

A review carried out by the department indicated that the cost of a more precise determination of deferred revenue was not justified. The findings of the IMPAC review indicated that a short-term major systems change was not cost-beneficial and that the present consistent approach provided a reasonable basis of disclosure for decision-making and evaluation. The principle of matching revenues and expenses is important and, as changes occur, procedures will be reviewed with the purpose of attaining more accuracy at a reasonable cost.

Paragraph Number and ProblemStatus of Action Taken and/or Being Taken

15.19 Treasury Board Secretariat  
Failure to Accrue Employee  
Termination Benefits

The Auditor General has qualified his reports on the financial statements of a number of Crown corporations and revolving funds because of their failure to accrue the liability for employee termination benefits.

The Crown corporations referred to, have revised their policies and now accrue this liability. The elimination of separate disclosure of revolving funds effectively eliminates this problem.

16.5 Regional Economic Expansion  
Payment Improperly Charged to a  
1976-77 Appropriation

The Auditor General notes that an advance of \$1.5 million on an approved loan of \$20 million, paid on April 14, 1977 and charged to a 1976-77 appropriation, did not meet the requirements of Section 30 of the Financial Administration Act.

Although a technical violation did occur it had no effect on budgetary expenditures or the reported deficit. Therefore no action is required.

16.8 Regional Economic Expansion  
Improper Payment Under an Incentive  
Agreement

The Department made a final payment of \$1.3 million under an incentive agreement with a company even though an essential condition of the agreement had not been met because the Department of the Environment could not provide the required certification relating to pollution control.

Although a condition of the agreement had not been met all parties acted in good faith to achieve the overall objectives. Efforts to meet pollution abatement requirements are ongoing.





Comptroller General  
of Canada

Contrôleur général  
du Canada

## APPENDIX "PA-7"

November 14, 1979.

Mr. Donald Johnston,  
Chairman of the Standing  
Committee on Public Accounts,  
Room 436 C,  
Centre Block,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Mr. Johnston:

The purpose of this letter is to advise you of the current status of actions taken with regard to the government-wide issues raised in the 1978 Report of the Auditor General.

These issues were addressed in a letter from the President of the Treasury Board to the Auditor General dated October 13, 1978 which was published with the 1978 Auditor General's Report. My Report to you is therefore an update on the initiatives outlined in that letter. Certain of these were also discussed with the committee earlier this year.

I have forwarded a copy of this letter and the attached Appendix to the Auditor General and have requested his confirmation that the issues and recommendations/conclusions have been summarized adequately. He has so confirmed.

I trust that this information will be useful to you and your Committee.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "H.G. Rogers".

H.G. Rogers.

Attach.

## 1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

## PRECIS OF ISSUES, RECOMMENDATIONS/CONCLUSIONS, AND CURRENT STATUS - GOVERNMENT-WIDE ISSUES

## PARAGRAPHS

## ISSUE

## RECOMMENDATION/CONCLUSION

## CURRENT STATUS

## CHAPTER 3 SPICE - CAPITAL ACQUISITIONS - ECONOMY

3.12 to 3.27 incl. Shortcomings in the process of acquisition of capital assets indicate that resources of an appropriate quality were not acquired at a minimum cost. Lack of clear definition of responsibility and accountability result in inadequate attention being given to key elements of project planning and implementation. The needs for and benefits to be derived from projects were not always clearly demonstrated and their objectives were sometimes poorly stated. Project management has been inadequate resulting in substantial cost overruns in real dollar terms. Original project estimates were unreliable and forecast life-cycle costs were inadequately examined. Completed projects were not always subjected to post-completion reviews as a means of providing information for future similar projects.

The Auditor General concluded, based on the 13 SPICE audits then completed, that the capital acquisition process did not come up to a reasonable standard of "due regard for economy". In his opinion, the process suffered from a series of shortcomings which in total indicated that resources of appropriate quality were not being acquired at minimum cost. His findings were not uniform across all projects examined.

The Auditor General recommended that Departments and Agencies implement the new Treasury Board Policy and Guidelines on the Management of Major Crown Projects and adopt the additional procedures necessary to ensure that for all capital projects:

- responsibility and accountability are clearly defined;
- requests for funds are supported by accurate and complete documentation;
- final approval is based on full information;
- project implementation is properly controlled;
- completed projects are reviewed.

He also recommended that there should be an independent review within the sponsoring department of all major project proposals to ensure that requests for funds are supported by accurate and complete documentation before their submission for approval by the Treasury Board.

1. The policy and guidelines issued in 1978 on the management of major Crown projects are being implemented by departments and agencies.
2. Following the Treasury Board approval of those policy and guidelines, the Treasury Board Secretariat has completed two follow-up activities: a simplified version of the policy and guidelines, as a working guide for departments, to be used generally for smaller projects and, a process for the provision and remuneration of qualified project leaders for major Crown projects (to be issued shortly).

3. Furthermore, directives on cost control have recently been issued, based on the Treasury Board Ministers' requirement for increased control over the expenditures of public funds in the implementation of Crown projects.

1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

PRECIS OF ISSUES, RECOMMENDATIONS/CONCLUSIONS, AND CURRENT STATUS - GOVERNMENT-WIDE ISSUES

PARAMETERS

ISSUE

RECOMMENDATION/CONCLUSION

CURRENT STATUS

SPIC - MEASURING AND INCREASING EFFICIENCY

4.19 to 4.26 incl.

Performance measurement data generated in the departments reviewed has been generally limited in its use to justifying existing or increased resource levels. Where performance measurement systems are in place, they are not used by managers who hence lack commitment to them. Performance measurement systems suffer from inconsistencies in methods of measuring, standards used, and management reporting. The data are often inaccurate and the indicators of performance misleading. In most departments reviewed, the standards used were based on past performance rather than on the results of in-depth analysis. In the few instances in which sufficient data were available to estimate labour efficiency, it was found to be below an acceptable level.

In labour-intensive, process-type departments management is not making adequate use of proven productivity improvement techniques.

Treasury Board Secretariat has provided leadership in defining the issues surrounding performance measurement and has demonstrated the importance it attaches to this basic management responsibility. Nonetheless, of 16 performance measurement systems reviewed in 12 departments, only two were considered satisfactory. Most performance measurement systems reviewed did not play an important part in the management process and did not satisfy the information needs of operating managers. In most of the operations reviewed, management did not know their level of efficiency or how it might be increased. In most labour-intensive operations, effort to increase productivity was insufficient.

The Auditor General has recommended that performance measurement systems be put in place to control operations, aid in program planning and to support resource requests. Managers of labour-intensive operations should make greater use of productivity improvement techniques.

Treasury Board circular 1976-25 directed that:

- departments subject to review by the Treasury Board shall measure the performance of their operations on an ongoing basis;
- departments shall begin to support their program requirements with performance measures by no later than the Program Forecast for the FY 1977-78;
- by 1980 all departments and agencies shall use performance measurement, where feasible, for internal management and resource allocation purposes. Progress toward the 1980 goal shall be monitored.

Treasury Board has published a two-volume manual on program performance measurement, a booklet entitled "A Manager's Guide to Performance Measurement", and three reports to Parliament on the current use of performance measurement in departments and agencies. Personnel from the Office of the Comptroller General also participate in the training of some 1,500 managers and specialists annually in program performance measurement through more than 60 Public Service Commission courses.

continued...





1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
PRECIS OF ISSUES, RECOMMENDATIONS/CONCLUSIONS, AND CURRENT STATUS - GOVERNMENT-WIDE ISSUES

## PARAGRAPH

## ISSUE

## CURRENT STATUS

## SPICE - EVALUATING EFFECTIVENESS

## CHAPTER 5

5.7 to 5.26

Up to now, departmental accomplishments in effectiveness evaluations have fallen short of expectations because of insufficient effort, lack of adequate quality of work and deficiencies in the reporting and use of results. For the most part, program objectives are stated in only general terms and possible measurable outcomes have not been identified. Where steps had been taken to measure program effectiveness, the measurements often exhibited serious shortcomings.

The Auditor General concluded, based on a review of 23 programs in 18 departments, that there had been few successful attempts to evaluate the effectiveness of programs in the Government of Canada and that the scope and quality of effectiveness evaluation would have to be increased significantly before management, the Government and Parliament can be reasonably informed on the achievements of public programs.

The Auditor General recommended that information on program effectiveness be forwarded to decision makers in a manner and frequency consistent with their responsibilities. Further, departments and agencies should clearly specify program objectives and effects, identify evaluable outcomes and measure these as precisely as possible. Finally, effectiveness evaluations should reflect the state of the art and be cost-justified.

The SPICE review covered only the components of 23 programs in 18 departments, not the entire programs.

In 1977, Treasury Board issued a policy statement (TB 1977-47) clarifying the responsibility of deputy ministers and heads of agencies to develop and implement appropriate procedures to measure and report upon the efficiency and effectiveness with which government programs were achieving their objectives.

Guidelines on Program Evaluation have been prepared by the Office of the Comptroller General, after wide consultation, and will be published shortly. In addition to elaborating on the implementation of the policy, these guidelines also cover the communication, distribution and review of evaluation reports.

Treasury Board Policy 1977-47, while primarily directed towards the evaluation of existing programs, also includes direction on the evaluation requirements of new programs.

One of the principal tasks of the IMPAC Survey, described under Chapter 4 of this Precis, is to assess the provisions made for the implementation of the Treasury Board's Policy on Program Evaluation. The IMPAC questions are aimed at determining the degree to which the program evaluation plans of departments are implemented; how

continued...

1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

PRECIS OF ISSUES, RECOMMENDATIONS/CONCLUSIONS, AND CURRENT STATUS - GOVERNMENT-WIDE ISSUES

PARAGRAPH	ISSUE	RECOMMENDATION/CONCLUSION	CURRENT STATUS
		the appropriate reporting and distribution of the findings are achieved; and the extent to which processes have been established to ensure that these findings are analyzed and used in both the short and long term.	
		Departments and agencies are asked to prepare action plans to correct any deficiencies revealed by the IMPAC study. Corrective actions range from the development of evaluation units to the staffing, resourcing and surveying of programs to be evaluated.	
		In parallel with the IMPAC Survey, the Office of the Comptroller General has taken a further initiative in the area of program evaluation through the creation of a Special Evaluability Assessment Task Force. Its purpose is to assist departments and agencies in identifying programs and program components for evaluation, followed by the development of specific departmental evaluation plans.	
		To date, work has been initiated with 20 departments and agencies. Approximately 12 of these have developed initial five-year evaluation plans and of these 12, eight have received senior management approval. The majority of these organizations have completed the identification of program components for evaluation. By November 30, 1979, 16 departments and agencies will have completed their	continued....



1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

PRECIS OF ISSUES, RECOMMENDATIONS/CONCLUSIONS, AND CURRENT STATUS - GOVERNMENT-WIDE ISSUES

PARAGRAPH	ISSUE	RECOMMENDATION/CONCLUSION	CURRENT STATUS
			evaluation plans. Over the next 12 months, work is continuing through both the IMPAC Study and Evaluability Assessment Task Force for a further 11 departments and agencies. By January 1980, approximately 150 evaluation studies are expected to have been started.
			In addition, the Office of the Comptroller General is preparing a skills development course for managers of program evaluation units and senior evaluators. The aim of the course is to improve the understanding and application of the Treasury Board's policy on program evaluation by focusing on those responsible for the function in departments and agencies.

## 1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

## PRECIS OF ISSUES, RECOMMENDATIONS/CONCLUSIONS, AND CURRENT STATUS - GOVERNMENT-WIDE ISSUES

PARAGRAPHS	ISSUE	RECOMMENDATION/CONCLUSION	CURRENT STATUS
Chapter 6 6.1 to 6.112	Improving the Financial Information Parliament Receives	<p>The essential issue identified is the need for improved accountability. The Auditor General believes this demands more effective monitoring of government departments and agencies and would involve:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- greater disclosure to Parliament by departments of their plans;</li> <li>- greater emphasis on the reliability of information in the Estimates and comparable information in the Public Accounts;</li> <li>- identification by the Comptroller General of the information to be provided in both the Estimates and Public Accounts; and</li> <li>- greater clarity concerning the nature of expenditures that appropriations are intended to cover.</li> </ul> <p>To achieve these improvements, the Auditor General identifies a number of changes to the form and content of the Estimates which might be adopted and he also suggests an approach which the Comptroller General might wish to take to improve the quality and availability of Estimates information.</p>	<p>Responsibility for determining the form of the Estimates was transferred from the Treasury Board Secretariat to the Office of the Comptroller General on August 17, 1979.</p> <p>A priority of the Office will be the review and revision of the form and content of the Estimates.</p>

To initiate a study of the form of the Estimates.

The purpose of the study is to propose revisions to the Estimates which would improve the level of information and presentational format in order to help Members of Parliament to assess the Government's proposed allocation of resources and to evaluate the potential for achievement in carrying out its spending plans. Equally important, revisions should ensure consistency between the Estimates and Public Accounts, and the presentations should be reflective of the departmental operational planning and control systems for purposes of accountability.

1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
Precis of Issues, Recommendations/Conclusions, and Current Status - Government-wide Issues

PARAGRAPHS.....	ISSUE .....	RECOMMENDATION/CONCLUSION .....	CURRENT STATUS .....
CHAPTER 7	CHARGING FOR ACCOMMODATION SERVICES		
7.1 to 7.64	<p>The essential issue is the need for improved accountability on the part of both those who provide and those who use accommodation services. For this to exist, there must be greater disclosure to Parliament of:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- the cost of buildings constructed, bought or leased to provide accommodation;</li> <li>- the cost of space occupied in carrying out government programs; and</li> <li>- the efficiency and effectiveness of Public Works as the central agency responsible for acquiring and providing accommodation services.</li> </ul>	<p>The Auditor General proposed that Public Works charge user departments for accommodation services through:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a Building Operations Revolving Fund;</li> <li>- an Accommodation Management and Professional Services Revolving Fund; and</li> <li>- continue to finance new accommodation through annual parliamentary appropriations.</li> </ul>	<p>The Treasury Board Secretariat, in cooperation with Public Works, is presently drafting a plan for consideration by the Cabinet regarding the management of the Accommodation Program of the Department of Public Works on a revenue dependent basis.</p>

1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
 PRECIS OF ISSUES, RECOMMENDATIONS/CONCLUSIONS, AND CURRENT STATUS - GOVERNMENT-WIDE ISSUES

CURRENT STATUS

PARAGRAPHS

CHAPTER 8 DEPARTMENTAL COMPTROLLERS

3.1 to 8.19

Outline of Departmental Comptroller Concept

In this part, the Auditor General summarizes the key aspects of recommendations made in previous Reports concerning the professional qualifications, responsibilities, relationships and role of senior departmental financial officers, clarifies and expands on the intent of these earlier recommendations and comments on overall progress. He comments that while there has been some progress, the implementation of the changes required for the effective functioning of Departmental Comptrollers has been slower than what would be desirable.

The Auditor General also notes that no guidance has yet been forthcoming on the functional relationship between senior departmental financial officers and the Financial Administration Branch of the Office of the Comptroller General.

Organization Concerns Requiring Further Study

A number of issues concerning the role of senior departmental financial officers in areas requiring interaction with program managers needs further study before specific recommendations can be made on how they should be dealt with in individual departments.

3.20 to 8.23

RECOMMENDATION/CONCLUSION

A paper is being prepared by the Office of the Comptroller General on the Departmental Comptroller concept. This paper describes the role of a departmental comptroller and sets out a basis for discussion of the concept with Deputy Ministers.

The Comptroller General through his IMPAC survey is reviewing the "Management of the Financial Function" in departments. This survey includes the evaluation of the role and responsibilities of the senior financial officer.

The functional relationship between the senior departmental financial officers and the Financial Administration Branch of the Office of the Comptroller General is continually being strengthened through guidance and advice provided by the Branch and through the sponsorship of Interdepartmental Advisory Committees on financial systems, internal financial audit and financial administration development.

The Departmental Comptroller should be professionally qualified and have the responsibilities, experience and reporting relationships so that as a key member of the most senior management group, he is the individual to whom his managerial colleagues would look for guidance on all financial matters.

These are matters on which the support and guidance of the Comptroller General is needed and which should be addressed by his Office as early as possible.



1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL  
PREFACE, ISSUES, RECOMMENDATIONS/CONCLUSIONS, AND CURRENT STATUS - GOVERNMENT-WIDE ISSUES

PARAGRAPHS	ISSUE	RECOMMENDATION/CONCLUSION	CURRENT STATUS
CHAPTER 9	CONTRACTING PROCEDURES		
9.1 to 9.13	Weaknesses in Departmental contracting procedures were identified including inadequate documentation of the justification for non-competitive procurements, inadequate cost control provisions in fixed-time rate and cost-plus contracts, and lack of sufficient information to, and delayed approval by, Treasury Board.	Departmental contracting procedures should require explanation of the basis for contractor selection and cost control provisions should be integrated with the payment terms for fixed-time rate and cost-plus contracts. Treasury Board should be made aware of significant contract terms and conditions. Where required, contracts should be approved by Treasury Board before work begins.	Appendix E, Chapter 310, of the Administrative Policy Manual requires documentation of the method of selection in both Departmental and Treasury Board Contract Submissions and defines other minimum information requirements for Treasury Board Submissions. Cost control and retroactive approvals have been addressed by Circular Letter 1979-20. Directives on Cost Control were issued July 27, 1979.
9.14 to 9.21	There were significant deficiencies in some departmental systems for delegating and documenting signing authority, certification of the availability of funds, and certification for payment and spending.	Departmental financial manuals should include procedures to be followed in documenting both the delegation and exercise of signing authorities, procedures to record and control contract commitments, and procedures for spending and payment authorities to ensure that payments are made in accordance with contract terms and conditions and after evidence that account verification procedures have been thoroughly applied.	The Office of the Comptroller General is taking steps to ensure the adequacy of procedures and the development of plans for corrective action.

## 1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

## PRECIS OF ISSUES, RECOMMENDATIONS/CONCLUSIONS, AND CURRENT STATUS - GOVERNMENT-WIDE ISSUES

PARAGRAPHS	ISSUE	RECOMMENDATION/CONCLUSION	CURRENT STATUS
CHAPTER 12	COMPREHENSIVE INTERNAL AUDITING WITHIN GOVERNMENT - A RECOMMENDED APPROACH		
	Three major issues are discussed:		
1.	Many departments have several groups involved in uncoordinated audit activities;	1. The government will receive adequate value for the approximately \$50 million departments and agencies now spend annually on audit activities only if the improvements are made in the following areas:	The Office of the Comptroller General has carried out a survey in the largest 21 departments of government (1 management practices and control, including internal audit functions. The survey is being extended to the 11 next largest departments.
2.	None of the 35 departments and agencies satisfied all of the seven criteria established to evaluate the internal audit functions. The main needs were:	- integration of the wide variety of audit, review, inspection, monitoring and evaluation activities now taking place.	
	- broadly defined responsibilities,	- adherence to generally accepted standards or norms for effective audits; and	The survey indicates that most of the major departments have or are in the process of establishing a single integrated internal audit function. Where the survey disclosed that a department does not have an integrated internal audit function it will be required to establish plans to consolidate the audit responsibility into a single unit in the future.
	- well planned audits,		
	- proper organizational status,	- management support and leadership both centrally and within departments.	
	- competent audit resources,		
	- professionally performed audit work,		
	- clearly reported audit findings,		
	- and		
	- effective audit committees.		
3.	With a few notable exceptions, there has been a lack of management support and leadership at the departmental level and central agency support to date for internal audit has been sporadic and often divisive.	2. The Treasury Board issued standards for internal financial audit which established criteria for effective audits. The surveys of the internal audit functions in departments reviewed adherence to the Treasury Board standard which had been broadened for purposes of the survey to incorporate the requirements for comprehensive audit.	

continued...

1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL		
PRECIS OF ISSUES, RECOMMENDATIONS/CONCLUSIONS, AND CURRENT STATUS - GOVERNMENT-WIDE ISSUES	ISSUE	RECOMMENDATION/CONCLUSION
PARAGRAPHS		

## CURRENT STATUS

The Office of the Comptroller General is developing standards for comprehensive audit and will continue to monitor adherence to the established criteria.

3. The survey of internal audit and the resulting action plans will forge a commitment from the Deputy Heads and the Comptroller General to improve internal audit as appropriate. For the past two years the Office of the Comptroller General has taken a strong leadership role.

It has taken the following steps:

- 1) the issue of standards for internal financial audit;
- 2) the development of a training course for internal auditors; and
- 3) the establishment of an inter-departmental committee committed to improve internal auditing in the government through sharing information.

This effort will be intensified in the future.



Comptroller General  
of Canada

Contrôleur généra  
du Canada

## APPENDICE «PA-6»

le 14 novembre 1979

Monsieur D. Johnston  
Le président du Comité permanent  
des comptes publics  
Pièce 436C  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur,

La présente lettre a pour but de vous informer de l'état actuel des questions que le Vérificateur général a soulevées dans ses rapports des années 1976 et 1977, au sujet desquelles aucune mesure corrective n'a été indiquée, ni par le Secrétariat du Conseil du Trésor, ni par mon Bureau. Ces rapports ont été soumis à votre Comité afin de faciliter son travail.

Quant au rapport du Vérificateur général portant sur l'année 1976, j'ai indiqué, dans mon rapport du 11 juillet 1978 soumis à M. R. Huntington, 5 paragraphes au sujet desquels il était impossible de signaler quelque mesure corrective. Ces questions sont traitées brièvement dans l'annexe I. Trois d'entre elles ont fait l'objet d'un nouvel examen par le Vérificateur général, qui en a exposé l'essentiel dans son rapport de 1978; elles ont donc été soumises à un examen additionnel pour enfin être résolues.

En ce qui concerne le rapport du Vérificateur général pour 1977, j'ai indiqué à M. Huntington, dans mon rapport du 30 juin 1978, 16 paragraphes au sujet desquels on n'a pu signaler aucune mesure corrective. Ces questions sont exposées brièvement dans l'annexe II. Je crois que les mesures planifiées ou prises à ce jour résolvent toutes les questions, sauf celles qui sont énoncées aux paragraphes 10.21, 11.5 à 11.11 et 15.21.

Les questions en suspens feront l'objet d'un examen permanent et pourraient être traitées dans des rapports ultérieurs du Vérificateur général.

Espérant que ces informations vous seront utiles ainsi qu'au Comité, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

H.G. Rogers



ANNEXE I

RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL, 1976  
ETAT DES QUESTIONS EN SUSPENS  
AU 30 SEPTEMBRE 1979

Numéro des paragraphes et questions  
traitées

Correctif apporté ou en cours d'appli-  
cation en vue de résoudre la question

9.6 Travaux publics

Le Vérificateur général cherche une meilleure manière d'exposer, dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics, le coût des services de logement. En outre, il recommande au Conseil du Trésor d'étudier un système de facturation du ministère bénéficiaire.

Cette question a été traitée intégralement tant dans le rapport du Vérificateur général portant sur l'année 1978 que par le Comité sénatorial des finances nationales. On a pris des mesures en ce qui concerne les recommandations plus particulières, y compris le lancement d'un projet pilote permettant de réaliser l'auto-financement.

13.12 Affaires extérieures

Etant donné la façon dont les crédits sont libellés, il a été impossible d'obtenir l'autorisation d'accroître au delà des coûts estimatifs les paiements versés par le Canada pour adhérer à des organismes internationaux.

Cette question n'a pas été résolue. Ni le ministère ni le Secrétariat du Conseil du Trésor croit qu'un contrôle plus efficace serait réalisé par un changement dans la façon d'obtenir l'autorisation du Parlement.

16.11 La Compagnie des jeunes  
Canadiens

Le Vérificateur général estime que le paiement de prestations de cessation d'emploi aux membres bénévoles de la CJC n'est pas autorisé en vertu de la Loi sur la Compagnie des jeunes Canadiens.

Au moment d'effectuer les paiements, on a obtenu des avis juridiques indiquant qu'il existait une autorisation relativement à cette question. On n'a pas l'intention de recouvrer ces paiements. Le Vérificateur général a convenu qu'il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures.

18.5 Environnement

Le Vérificateur général a fait observer que le ministère paie un loyer en vertu d'un bail à longue échéance pour une propriété qui n'est pas occupée.

Cette question a été reprise dans le rapport du Vérificateur général portant sur l'année 1978, puis elle a été examinée intégralement par le Comité des comptes publics. Les Travaux publics étudient la possibilité d'utiliser cette propriété.

Numéro des paragraphes et questions  
traitéesCorrectif apporté ou en cours d'appli-  
cation en vue de résoudre la question19.6      Revenu Canada - Impôt

Le Vérificateur général demande que l'on donne suite aux recommandations du Comité des Comptes publics contenues dans son deuxième rapport daté du 6 mars, 1975:

"qu'on étudie les amendements à apporter aux dispositions sur le caractère confidentiel de la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'exiger la publication des noms de tous les contribuables dont les comptes sont annulés."

Cette question a été reprise dans le rapport du Vérificateur général portant sur l'année 1978 et elle a été examinée par un comité interministériel sans résultat à cause de problèmes de "souveraineté", d'économie et d'administration.

ANNEXE II

RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL, 1977  
ETAT DES QUESTIONS EN SUSPENS  
AU 30 SEPTEMBRE 1979

Numéro des paragraphes et questions  
traitées

Correctif apporté ou en cours d'appli-  
cation en vue de résoudre la question

10.21 Utilisation des données statis-  
tiques par le Secrétariat du  
Conseil du Trésor.

On constate une utilisation importante de données statistiques au sujet d'applications de dépenses pour lesquelles ces données n'ont pas été établies, alors que la pertinence de ces données en ce qui a trait à ces utilisations secondaires n'a pas été évaluée.

Le Conseil du Trésor n'envisage pas prendre des mesures additionnelles. Depuis que l'observation fut faite, des améliorations ont eu lieu dans l'usage de meilleures statistiques par l'Assurance-chômage. D'autres ministères impliqués revisitent l'information reçue de Statistique Canada afin d'utiliser les statistiques qui fourniront les résultats des plus justes.

11.5 à 11.11 Dépenses des sociétés de la  
Couronne pour les voyages  
et les réinstallations

Le Vérificateur général a conclu que les politiques des sociétés en question, à cet égard, ne sont pas satisfaisantes et que, d'une manière générale, elles ne peuvent être comparées aux politiques établies par le Conseil du Trésor à l'intention des fonctionnaires de l'Etat.

La loi qui est en cours de rédaction précisera dans quelle mesure les sociétés de la Couronne doivent respecter la direction centrale et déterminera les rôles et les responsabilités des organismes centraux à l'égard des sociétés de la Couronne.

11.19 Approvisionnements et Services  
Service central de voyage  
Méthodes et procédures de  
facturation

Les procédures actuelles créent, tant pour le Service central de voyage que pour les ministères et les organismes clients, de sérieux problèmes de contrôle financier.

De nouveaux mécanismes de contrôle ont été mis sur pied en vue de résoudre le problème décelé.

Numéro des paragraphes et questions traitéesCorrectif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

12.13 Energie, Mines et Ressources  
Communication de renseignements  
dans le Budget des dépenses et  
dans les Comptes publics

1. Certains transferts d'affectations au sein du même crédit n'étaient pas indiqués dans les Comptes publics.

2. Les subventions aux instituts de recherche ne sont pas toujours indiquées séparément dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics.

12.14 Energie, Mines et Ressources  
Subvention à l'un des instituts  
de recherche

On a octroyé une subvention alors que les conditions fixées n'avaient pas été remplies.

14.4 Nécessité probable d'obtenir un  
crédit du Parlement pour la  
radiation de prêts accordés par  
le Secrétariat du Conseil du  
Trésor

Certains prêts ne représentent pas des avoirs du Gouvernement du Canada. Ces prêts sont les suivants:

1. \$384 millions à Radio Canada, à la Commission de la capitale nationale, aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon;
2. \$215 millions à divers pays parmi les moins développés.

Cette question sera réglée à la suite de l'étude actuellement en cours au sujet de la présentation du volume II des Comptes publics, étude qui coïncide avec la révision de la présentation du Budget des dépenses.

Ces subventions sont maintenant indiquées séparément dans le Budget des dépenses ainsi que dans les Comptes publics. Cette question a été examinée intégralement par le Comité des comptes publics au mois de juin 1978.

Comme il en a été question à la réunion du mois de juin 1978 du Comité des comptes publics, le ministère a veillé par la suite à ce que les conditions fixées soient remplies.

Ces prêts sont prévus dans les Comptes publics en 1978-79, et l'on demandera l'autorisation du Parlement pour en effectuer la radiation en 1979-80.

L'autorisation de radier ces prêts a été obtenue au moyen du budget supplémentaire de 1977-78.



Numéro des paragraphes et questions  
traitéesCorrectif apporté ou en cours d'appli-  
cation en vue de résoudre la question14.9      Secrétariat du Conseil du Trésor  
Evaluation des comptes de pensions

Les états financiers du Gouvernement du Canada n'indiquent aucune lacune par suite des évaluations actuarielles, soit du Régime de pensions du Canada, soit du compte de prestations supplémentaires de retraite.

La lacune a maintenant été divulguée dans une note aux états financiers du Gouvernement du Canada.

15.17      Approvisionnement et Services  
Fonds renouvelable des approvi-  
sionnements - Recette non  
consignée

Le Vérificateur général fait observer que les \$14.8 millions représentant la recette différée comprennent des montants qui auraient dû être indiqués comme étant des recettes annuelles et que ce montant n'a pas été déterminé.

D'après un examen effectué par le ministère, il ressort que le coût d'une indication plus précise de la recette différée n'est pas justifié. Selon les conclusions de l'étude PPCG il ne serait pas efficace du point de vue des coûts vis-à-vis les bénéfices de faire des changements majeurs à court terme dans les systèmes actuels. D'ailleurs, l'approche uniforme utilisé nous donne une base raisonnable de présentation afin de permettre la possibilité de prendre des décisions et de faire des évaluations. Le principe de rapprochement entre revenus et dépenses est important. Par conséquent, aussitôt qu'il y aura des changements, les procédures seront révisées dans le but d'obtenir plus de précision à un coût raisonnable.

15.19      Secrétariat du Conseil du Trésor  
Omission d'accroître les  
indemnités de cessation  
d'emploi

Le Vérificateur général a fait des réserves au sujet de ses rapports sur les états financiers et avec les fonds renouvelables d'un certain nombre de sociétés de la Couronne qui ont omis d'accroître le passif pour les indemnités de cessation d'emploi.

Les sociétés de la Couronne en question ont révisé leurs politiques et accru, maintenant, ce passif. Les modifications proposées en ce qui concerne la politique des fonds renouvelables résout la question du point de vue de ces fonds.

Numéro des paragraphes et questions  
traitéesCorrectif apporté ou en cours d'appli-  
cation en vue de résoudre la question16.5      Expansion économique régionale  
Païement imputé incorrectement  
sur un crédit de 1976-77

Le Vérificateur général signale qu'une avance de \$1.5 million sur un emprunt autorisé de \$20 millions, payée le 14 avril 1977 et imputée sur un crédit concernant l'année 1976-77 ne répondait pas aux exigences énoncées à l'article 30 de la Loi sur l'administration financière.

Il y a, effectivement, eu infraction, mais cette dernière n'a eu de répercussion ni sur les dépenses budgétaires, ni sur le déficit indiqué. Par conséquent, il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures.

16.8      Expansion économique régionale  
Païement irrégulier en vertu  
d'une entente concernant une  
prime d'encouragement

Le ministère a effectué un paiement définitif représentant \$1.3 million en vertu d'une entente conclue avec une entreprise au sujet d'une prime d'encouragement, alors qu'une condition essentielle de l'entente n'avait pas été observée, le ministère de l'Environnement s'étant trouvé dans l'impossibilité de fournir l'attestation requise relativement à la lutte contre la pollution.

Il est vrai qu'une condition de l'entente n'avait pas été observée, mais toutes les parties ont agi de bonne foi en vue de la réalisation des objectifs généraux. On s'efforce constamment de respecter les conditions énoncées afin de rencontrer les demandes d'une diminution de pollution.



Comptroller General  
of Canada

Contrôleur général  
du Canada

## APPENDICE «PA-7»

le 14 novembre 1979

M. D. Johnston  
Le président du Comité permanent  
des comptes publics  
Pièce 436C  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Cher monsieur,

Cette lettre a pour but de vous informer de l'état actuel des mesures prises à l'égard des questions d'envergure générale soulevées par le Vérificateur général dans son rapport de 1978.

Ces questions furent adressées dans une lettre émise le 13 octobre 1978 par le président du Conseil du Trésor au Vérificateur général qui, d'ailleurs, l'a publiée dans son rapport de 1978. Par conséquent, je désire vous renseigner sur les progrès subséquents à cette lettre. Aussi, certaines de ces questions furent discutées avec le Comité plus tôt cette année.

Une copie de cette lettre et de l'annexe ci-jointe ont été envoyées au Vérificateur général lui demandant de confirmer que les questions soulevées dans le rapport soient traitées convenablement. Il en a confirmé ainsi.

Espérant que ces informations vous seront utiles ainsi qu'à votre Comité, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

H.G. Rogers

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

## RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

## PARAGRAPHES

## QUESTIONS

## RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

## SITUATION ACTUELLE

## CHAPITRE 3

## TRACE - ACQUISITION D'IMMOBILISATIONS - ECONOMIE

3.12 à 3.27 incl.

Des faiblesses dans le processus d'acquisition d'immobilisations indiquent que certaines ressources ne furent pas acquises à un coût minimum. Une définition imprécise de la responsabilité et de l'imputabilité de certains projets a empêché de porter une attention suffisante à des points importants de leur planification et de leur mise en œuvre. On n'a pas toujours montré clairement la nécessité d'entreprendre certains projets ni les avantages qui en résulteraient; de plus, les objectifs visés étaient, dans certains cas, mal énoncés. Une mauvaise gestion des projets a donné lieu à une augmentation sensible des coûts en termes réels. Les premières estimations quant aux coûts des projets n'étaient pas dignes de confiance et les prévisions relatives aux coûts sur la durée d'utilisation n'ont pas été analysées adéquatement. Les projets terminés n'ont pas toujours fait l'objet d'examen, ce qui aurait pourtant permis de recueillir des renseignements utiles pour la réalisation d'autres projets semblables.

Les 13 vérifications effectuées jusqu'alors dans le cadre du TRACE ont permis au Vérificateur général de conclure que le processus gouvernemental d'acquisition d'immobilisations ne répondait pas à des normes de "souti d'économie". Selon lui, le processus présentait un certain nombre de lacunes qui portaient à croire, dans l'ensemble, que des ressources de qualité appropriée n'ont pas été acquises à un coût minimal. Ces conclusions ne s'appliquaient toutefois pas à tous les projets examinés.

Le Vérificateur général a recommandé que les ministères et organismes mettent en application la nouvelle politique et les nouvelles lignes directrices du Conseil du Trésor sur la gestion des grands projets de la Couronne et adoptent d'autres procédures pour assurer, en ce qui a trait à tous les projets d'immobilisation, que:

- la responsabilité et l'imputabilité sont clairement définies;
- les demandes de fonds sont appuyées par une documentation précise et complète;
- l'approbation finale est basée sur une information complète;

1. Les ministères et les organismes mettent actuellement en application la politique et les lignes directrices publiées en 1978 relativement à la gestion des grands projets de la Couronne.

2. Après que le Conseil du Trésor ait approuvé cette politique et ces lignes directrices, le Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris deux activités de suivi: la rédaction d'une version simplifiée de la politique et des lignes directrices qui servira de guide de travail aux ministères dans le cas de projets de moindre envergure, et l'élaboration d'un processus de recrutement et de rémunération de chefs de projet qualifiés pour la réalisation des grands projets de la Couronne (ce processus sera bientôt disponible).

3. De plus, on a récemment publié des directives sur le contrôle des coûts en raison de l'obligation faite aux ministères du Conseil du Trésor d'exercer un contrôle accru sur les dépenses de fonds publics lors de la mise en œuvre des projets de la Couronne.

suite ...



RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHES	QUESTIONS	RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	SITUATION ACTUELLE
-------------	-----------	--------------------------------	--------------------

- la mise en oeuvre des projets est contrôlée de façon appropriée;
- les projets terminés sont examinés.

Il a aussi recommandé qu'il y ait, à l'intérieur du ministère répondant, une revue indépendante de tous les projets majeurs proposés afin d'assurer que les demandes de fonds sont appuyées par une documentation exacte et complète avant d'être soumises au Conseil du Trésor pour approbation.

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

## RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APPREU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERRESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

## PARAGRAPHE

## QUESTIONS

## RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

## SITUATION ACTUELLE

## CHAPITRE 4

## TRACE - MESURE ET ACCROISSEMENT DU RENDEMENT

4,19 à 4,26 incl.

Les ministères examinés se sont peu servis des données sur la mesure de la performance qu'ils ont produites, données dont l'utilité était d'ailleurs limitée. Elles n'ont servi qu'à justifier les niveaux actuels des effectifs ou à démontrer la nécessité d'augmenter le personnel. Les gestionnaires n'utilisent pas les systèmes de mesure de la performance mis à leur disposition et, par conséquent, ne prennent pas d'engagement dans ce sens. Les systèmes de mesure de la performance manquent d'uniformité sur le plan des méthodes pour mesurer des normes utilisées ainsi que des comptes rendus de la direction. Dans bien des cas, les informations sont inexactes et les indicateurs de performance prêtent à confusion. Dans la plupart des ministères examinés, on utilisait les normes basées sur une performance d'années antérieures plutôt que sur les résultats d'une analyse en profondeur. Dans certains cas où l'information était suffisante pour estimer l'efficacité de la main-d'œuvre, on s'est aperçu que l'information était à un niveau inacceptable.

Dans les ministères axés sur les programmes de traitement et comptant un grand nombre d'employés, la direction n'a pas recouru de façon adéquate aux techniques reconnues d'augmentation de la productivité.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a été le premier à définir les questions qui entourent la mesure de la performance et a fait connaître l'importance qu'il attache à cette responsabilité fondamentale de la gestion. Néanmoins, deux seulement des 16 systèmes de mesure de la performance étudiés dans 12 ministères sont apparus satisfaisants. La plupart des systèmes de mesure de la performance étudiés ne constituaient pas un élément important du processus de gestion et ne répondaient pas aux besoins de renseignements des gestionnaires des opérations. Dans la plupart des opérations vérifiées, la direction ne connaissait ni le niveau réel de son rendement ni la mesure dans laquelle il pouvait être amélioré. Dans la plupart des situations où l'effectif est nombreux, on ne déployait pas les efforts suffisants pour augmenter la productivité.

Le Vérificateur général a recommandé que l'on mette en place des systèmes de mesure de la performance afin de contrôler les opérations, de faciliter la planification des programmes et d'évaluer les demandes de ressources. Les gestionnaires des opérations de traitement utilisant un grand nombre d'employés devraient se servir davantage des techniques reconnues d'amélioration de la productivité.

La circulaire n° 1976-25 du Conseil du Trésor stipule que:

- Les ministères dont les programmes sont examinés par le Conseil du Trésor doivent mesurer périodiquement la performance de leurs opérations;
- Les ministères doivent commencer à fournir des données sur la mesure de la performance à l'appui de leurs exigences de programme au plus tard dans leurs prévisions de programme de 1977-1978;
- d'ici 1980, tous les ministères et organismes doivent, dans toute la mesure du possible, recourir à la mesure de la performance aux fins de la gestion interne et de l'allocation des ressources. Les progrès réalisés seront évalués par rapport à la date-cible de 1980.

suite ...

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

## RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERCU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

## SITUATION ACTUELLE

## PARAGRAPHES

## RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Le Conseil du Trésor a publié un manuel en deux volumes sur la mesure de la performance des programmes, une brochure intitulée "La mesure de la performance: guide du gestionnaire" ainsi que trois rapports présentés au Parlement sur l'utilisation actuelle de la mesure de la performance au sein des ministères et organismes. En outre, le personnel du Bureau du Contrôleur général participe annuellement à la formation d'environ 1,500 gestionnaires et spécialistes par le truchement de plus de 60 cours de mesure de la performance des programmes offerts par la Commission de la Fonction publique.

En 1978, le Bureau du Contrôleur général entreprenait une importante enquête sur les pratiques de gestion en usage: l'enquête sur le "Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion" (PPCG). La première étape de l'enquête PPCG visait 21 ministères et organismes majeurs et sera terminée en 1979. Au cours de la deuxième étape, laquelle sera terminée en 1980, on visitera 11 autres ministères et organismes. L'enquête PPCG s'intéresse surtout à la planification, à la budgétisation, au contrôle, à l'évaluation et à la vérification.

suite ...

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERCU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT	SITUATION ACTUELLE
PARAGRAPHES	RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Le Contrôleur général communique les conclusions de chaque examen directement au sous-ministre ou au chef du ministère ou de l'organisme concerné, qui doit, à son tour, préparer des plans d'action visant à remédier aux faiblesses décelées. Le personnel du Bureau du Contrôleur général étudie ces plans d'action dans le but de s'assurer que l'on s'achemine vraiment vers l'application de meilleures pratiques et de meilleures méthodes de gestion. Les plans d'action permettent de fournir de meilleurs renseignements aux gestionnaires, ce qui les aide à accroître l'efficacité de leurs programmes.



## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL - 1978

## RÉSUMÉ DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHE	QUESTIONS	RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	SITUATION ACTUELLE
CHAPITRE 5	TRACE - EVALUATION DE L'EFFICACITE		
5.17 à 5.26 incl.	<p>Jusqu'à maintenant, un manque d'efforts, un travail de faible qualité et une présentation et une utilisation insuffisantes des résultats ont empêché les réalisations des ministères dans le domaine de l'évaluation de l'efficacité d'être à la hauteur des attentes. Dans la plupart des cas, les objectifs des programmes ne sont exposés qu'en termes généraux et on ne précise pas les résultats susceptibles d'être mesurés. Or il fut possible de mesurer l'efficacité des programmes, les mesures démontraient souvent de sérieuses faiblesses.</p>	<p>L'examen de 23 programmes de 18 ministères a permis au Vérificateur général de conclure que les tentatives d'évaluer l'efficacité des programmes au sein du gouvernement du Canada ont rarement réussi. Aussi l'étendue et la qualité des évaluations d'efficacité devront être grandement améliorées avant que la haute direction, le gouvernement et le Parlement puissent être raisonnablement informés sur les réalisations des programmes publics.</p> <p>Le Vérificateur général a recommandé que des renseignements sur l'efficacité des programmes soient transmis à ceux qui prennent des décisions d'une façon et une fréquence qui tiennent compte des responsabilités des destinataires. De plus, les ministères et organismes devraient préciser les objectifs et les répercussions des programmes et signaler les résultats pouvant être évalués, et en faire une évaluation aussi précise que possible. Enfin, les évaluations de l'efficacité devraient traduire le niveau actuel des connaissances et le coût de telles évaluations devrait être justifié.</p>	<p>Le TRACE n'avait pour objet que les éléments de 23 programmes de 18 ministères et non l'ensemble des programmes.</p> <p>En 1977, le Conseil du Trésor publiait un énoncé de politique (CT 1977-47) précisant la responsabilité des sous-ministres et des chefs des organismes en ce qui concerne l'élaboration et la mise en oeuvre de procédures appropriées d'évaluation et de déclaration de l'efficacité et de l'efficacité caractérisant la réalisation des objectifs des programmes gouvernementaux.</p> <p>Ayant entrepris de vastes consultations, le Bureau du Contrôleur général a préparé des lignes directrices sur l'évaluation des programmes qui seront publiées sous peu. En plus d'approfondir la question de la mise en oeuvre de la politique, ces lignes directrices traitent de la communication, de la distribution et de l'examen des rapports d'évaluation.</p> <p>Bien que la politique du Conseil du Trésor n° 1977-47 traite d'abord et avant tout de l'évaluation des programmes déjà en oeuvre, on y trouve des directives quant à l'évaluation à laquelle doivent être soumis les nouveaux programmes.</p>
			suite ...

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

## RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERCU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

## PARAGRAPHE

## QUESTIONS

## RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

## SITUATION ACTUELLE

L'enquête PPCG dont il est question au chapitre 4 du présent résumé devait, entre autres choses, évaluer les dispositions régissant la mise en oeuvre de la politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation des programmes. Les questions posées dans le cadre de cette enquête visaient à déterminer la mesure dans laquelle les ministères ont mis en oeuvre les plans d'évaluation des programmes qu'ils avaient préparés, la façon dont on réussit à communiquer et à diffuser adéquatement les résultats et si l'on a été doté de processus assurant que ces résultats sont analysés et utilisés tant à court qu'à long terme.

Les ministères et organismes doivent préparer des plans d'action pour corriger les lacunes relevées lors de l'enquête PPCG. Les mesures correctives vont de la mise sur pied d'unités chargées de l'évaluation à la fourniture de personnel et de ressources aux fins des programmes à évaluer et à l'examen de ces programmes.

suite ...

RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHES	QUESTIONS	RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	SITUATION ACTUELLE
CHAPITRE 7	IMPUTATION DES SERVICES DE LOGEMENT		
7.1 à 7.64	<p>La question essentielle est d'imputer de façon mieux appropriée les services de logement à ceux qui les fournissent et à ceux qui les utilisent. A cette fin, il faut communiquer au Parlement de façon plus complète:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le coût des immeubles construits, achetés ou loués à bail en vue de fournir des locaux;</li> <li>- le coût de l'espace occupé en vue d'exécuter les programmes gouvernementaux; et</li> <li>- le rendement et l'efficacité des Travaux publics à titre d'organisme central chargé d'acquiescent et de fournir des locaux et des services connexes.</li> </ul>	<p>Le Vérificateur général a proposé que les Travaux publics imputent les services de logement aux ministères utilisateurs:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- en établissant un Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles;</li> <li>- en établissant un Fonds renouvelable de la gestion des locaux et des services professionnels; et</li> <li>- en continuant de financer les nouveaux locaux par l'intermédiaire des affectations parlementaires annuelles.</li> </ul>	<p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec le ministre des Travaux publics, prépare actuellement un plan, devant être soumis au Cabinet, relatif à la gestion du Programme de logement du ministère des Travaux publics selon le principe de la "rentabilisation" ou du "recouvrement des coûts".</p>

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

## RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHES	QUESTIONS	RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	SITUATION ACTUELLE
-------------	-----------	--------------------------------	--------------------

Outre l'enquête PFCG, le Bureau du Contrôleur général a pris une autre initiative dans le domaine de l'évaluation des programmes: il a créé un groupe d'étude spécial sur la possibilité d'évaluer les programmes. Ce groupe d'étude a pour tâche d'aider les ministères et organismes à isoler les programmes et éléments de programme à évaluer, puis à élaborer des plans d'évaluation bien précis pour chaque ministère.

A l'heure actuelle, des activités ont été entreprises dans 20 ministères et organismes. Environ 12 d'entre eux ont mis au point un premier plan d'évaluation quinquennal et de ce nombre, huit ont reçu l'approbation de la direction supérieure. La plupart de ces organismes et ministères ont pré-senté les éléments de programme qui seraient soumis à une évaluation. Au cours des 12 prochains mois, le travail s'étendra à 11 autres ministères et organismes tant par la poursuite de l'enquête PFCG, que par l'intervention du groupe d'étude sur la possibilité d'évaluer les programmes. On s'attend à ce qu'en janvier 1980, quelque 150 évaluations soient en cours.

suite ...



## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

## RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERCU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHE	QUESTIONS	RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	SITUATION ACTUELLE
------------	-----------	--------------------------------	--------------------

De plus, le Bureau du Contrôleur général travaille actuellement à la préparation d'un cours de perfectionnement à l'intention des gestionnaires des unités chargées de l'évaluation des programmes et des évaluateurs supérieurs. Les responsables de la fonction au sein des ministères et organismes devraient tout particulièrement, par le biais de ce cours, mieux comprendre et appliquer la politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation des programmes.

RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERCU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT	RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS		SITUATION ACTUELLE
	QUESTIONS		

Pour que ces améliorations soient apportées, le Vérificateur général précise un certain nombre de changements visant la présentation et le contenu du Budget des dépenses et propose un moyen que pourrait adopter le Contrôleur général pour améliorer la qualité et l'accessibilité des données du Budget.

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

## RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERCU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

## PARAGRAPHES

## QUESTIONS

## RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

## SITUATION ACTUELLE

## CHAPITRE 6

## AMELIORATION DE LA QUALITE DES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS DESTINES AU PARLEMENT

## 6.1 à 6.112 incl.

Le point essentiel est le besoin d'améliorer l'imputabilité. Le Vérificateur général croit que, pour y arriver, il faut exercer un contrôle plus efficace sur les ministères et organismes du gouvernement et cela exige ce qui suit:

- les ministères doivent informer davantage le Parlement de leurs plans;
- il faut mettre davantage l'accent sur l'exactitude des renseignements figurant dans le Budget des dépenses et voir à ce que l'information fournie par les Comptes publics puisse permettre d'établir des comparaisons;
- il faut obtenir que le Contrôleur général précise les renseignements à fournir dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics; et
- il faut décrire avec plus de précision la nature des dépenses à l'égard desquelles des crédits sont affectés.

Le Vérificateur général a recommandé que l'on entreprenne une étude sur la présentation du Budget des dépenses.

Cette étude aurait pour but de recommander des modifications permettant d'améliorer la qualité et la présentation des renseignements du Budget des dépenses afin d'aider les députés à mieux comprendre la distribution des ressources du gouvernement et de mieux évaluer les résultats possibles des projets des dépenses. De même, ces modifications devraient assurer un lien logique entre le Budget des dépenses et les Comptes publics. En outre, aux fins de l'imputabilité, les présentations devraient faire état des systèmes de planification et de contrôle des opérations des ministères.

La responsabilité pour étudier la présentation du Budget des dépenses fut transférée du Secrétariat du Conseil du Trésor au Bureau du Contrôleur général le 17 août 1979.

Comme tâche première, le BCG fera une revue et révisera au nécessaire la présentation et le contenu du Budget des dépenses.

suite ...

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

PARAGRAPHES	RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERCU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT	RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	SITUATION ACTUELLE

## QUESTIONS

## CHAPITRE 8 CONTROLEURS DE MINISTRES

## 8.1 à 8.19 APERCU DES ATTRIBUTIONS D'UN CONTROLEUR DE MINISTERE

Dans cette section, le Vérificateur général résume les principaux aspects des recommandations présentées dans des rapports antérieurs relativement aux qualifications professionnelles, aux responsabilités, aux rapports et au rôle des agents financiers supérieurs des ministères, précise et approfondit l'esprit de ces recommandations et commente les progrès réalisés. A son avis, on a réussi à apporter les changements nécessaires à un meilleur rendement des contrôleurs de ministères, même si ces changements furent plus lents qu'il aurait été souhaitable.

De plus, le Vérificateur général remarque que l'on n'a pas encore orienté le rapport fonctionnel entre les agents financiers supérieurs des ministères et la Direction de l'administration financière du Bureau du Contrôleur général.

## 8.20 à 8.23 PROBLEMES D'ORGANISATION DEMANDANT UNE ETUDE PLUS POUSSÉE

Un certain nombre de questions relatives au rôle des agents financiers supérieurs des ministères, dans les domaines exigeant l'interaction avec les gérants de programme, exigent que l'on entreprenne une étude plus poussée avant que des recommandations puissent être faites quant au rôle qui leur revient dans chaque ministère.

Le Bureau du Contrôleur général prépare actuellement un document sur le rôle du contrôleur de ministère. En plus de décrire le rôle d'un contrôleur de ministère, ce document fournit le fondement d'une étude de principe à laquelle participeront les sous-ministres.

Dans le cadre de l'enquête PFCG, le Contrôleur général passe en revue la "gestion de la fonction financière" au sein des ministères. L'un des buts de cette enquête est d'évaluer le rôle et les responsabilités de l'agent financier supérieur.

Le rapport fonctionnel entre les agents financiers supérieurs des ministères et la Direction de l'administration financière du Bureau du Contrôleur général se raffermirait sans cesse grâce à l'orientation et aux avis provenant de la Direction et à l'intervention des comités consultatifs interministériels des systèmes financiers, de la vérification financière interne et de l'élaboration de l'administration financière.

Le contrôleur de ministère devrait être professionnellement qualifié et posséder les responsabilités, l'expérience et un niveau hiérarchique pour qu'à titre de pivot du groupe supérieur de la gestion, il soit la personne qui conseillera ses collègues de la gestion sur toutes les questions financières.

Il s'agit de questions nécessitant l'appui et l'intervention du Contrôleur général et son Bureau devrait s'en occuper dès que possible.



## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

## RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERCU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHES	QUESTIONS	RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	SITUATION ACTUELLE
CHAPITRE 9	PROCEDES DE MARCHES		
9.1 à 9.13	<p>Les procédés de marchés des ministères ont laissé voir certaines faiblesses. Par exemple, une documentation insuffisante sur l'aspect équité des marchés lorsqu'on n'a pas recouru aux procédés concurrentiels officiels; on manque de contrôle sur les coûts lorsqu'on établit des prix à taux fixes par période et des prix coûtants majorés; enfin, on ne fournit pas suffisamment de renseignements au Conseil du Trésor et on n'attend pas toujours son approbation pour commencer les travaux.</p>	<p>Les procédés de marchés des ministères devraient exiger une explication sur la façon de choisir un contracteur et les clauses de contrôle des coûts devraient être intégrées à l'établissement de prix à taux fixes et de prix coûtants majorés. Le Conseil du Trésor devrait être mis au courant des modalités importantes et, selon le cas, les contrats devraient être approuvés par le Conseil du Trésor avant que le travail commence.</p>	<p>L'Appendice E du chapitre 310 du Manuel de la politique administrative exige que les présentations ministérielles ou destinées au Conseil du Trésor relatives à la passation de marchés explicitent la méthode de sélection retenue et précise les autres renseignements qu'il faut inclure dans les présentations au Conseil du Trésor. La circulaire 1979-20, Directives concernant le contrôle des coûts, publiée le 27 juillet 1979, traite du contrôle des coûts ainsi que des demandes d'approbation avec effet rétroactif.</p>
9.14 à 9.21	<p>Il existe des lacunes importantes dans certains systèmes ministériels en ce qui concerne la délégation et la consignation des pouvoirs de signer, la délivrance de certificats relatifs à la disponibilité des fonds, la certification pour paiement et la certification du pouvoir de dépenser.</p>	<p>Les guides financiers des ministères devraient inclure des procédures à suivre quant à la consignation tant de la délégation que de l'exercice des pouvoirs de signer, quant à la consignation et au contrôle des engagements des marchés, et quant aux pouvoirs de dépenser et de payer, afin d'assurer que les paiements sont conformes aux modalités que l'on a reçu la preuve que les procédés de contrôle des comptes ont été entièrement suivis.</p>	<p>Le Bureau du Contrôleur général prend actuellement des mesures visant à assurer l'opportunité des procédures et l'élaboration de plans de mesures correctives.</p>

RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERCU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHES	QUESTIONS	RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	SITUATION ACTUELLE
CHAPITRE 12	VERIFICATION INTERIEURE INTEREEE AU SEIN DU GOUVERNEMENT - METHODE RECOMMANDEE		
	Dans ce chapitre, on a abordé trois importantes questions:		
	1. Dans nombre de ministères, les activités de vérification étaient menées par plusieurs groupes, sans coordination entre eux.	Pour que le gouvernement retire pleine valeur des quelque \$150 millions que les ministères et organismes dépensent actuellement chaque année aux fins des activités de vérification, il faut apporter les améliorations suivantes:	1. Le Bureau du Contrôleur général a mené auprès des 21 principaux ministères du gouvernement une enquête portant sur les pratiques et contrôles de gestion, y compris les pratiques et contrôles visant les activités de vérification interne. On se propose d'étendre l'enquête aux dix ministères qui, par ordre d'envergure, viennent immédiatement après ces vingt premiers.
	2. Aucun des 35 ministères et organismes visés ne satisfaisaient aux sept critères établis à l'égard de l'évaluation de la fonction de vérification interne. Les besoins principaux étaient:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- intégration de l'éventail des activités de vérification, d'examen, d'inspection, de contrôle et d'évaluation qui se déroulent actuellement;</li> <li>- respect des normes ou pratiques généralement reconnues pour les vérifications efficaces; et</li> <li>- direction et appui de la gestion venant des organismes centraux et de l'intérieur des ministères.</li> </ul>	
	- définition générale des responsabilités,		D'après l'enquête, la plupart des principaux ministères ont mis en place une seule fonction intégrée de vérification interne, ou y travaillent. Tout ministère qui, d'après l'enquête, ne dispose pas d'une fonction intégrée de vérification interne devra élaborer un plan pour confier la responsabilité de la vérification à une seule unité.
	- planification adéquate des vérifications,		
	- niveau hiérarchique approprié,		2. Le Conseil du Trésor a publié des normes de vérification financière interne faisant état de critères à respecter pour la conduite de vérifications efficaces. Les enquêtes portant sur les fonctions de vérification interne au sein
	- ressources de vérification compétentes,		
	- travail de vérification professionnel,		
	- observations de vérification rapportées clairement, et		
	- comité de vérification efficace.		

suite ...

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERRESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT	SITUATION ACTUELLE
PARAGRAPHS	RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS
QUESTIONS	

<p>3. A quelques exceptions près, les gestionnaires des ministères ne fournissaient pas l'appui nécessaire et n'assuraient pas la direction voulue et, jusqu'à présent, l'organisme central n'a offert qu'un appui sporadique et contradictoire à l'égard de la vérification interne.</p>	<p>des ministères examinés se sont intéressés au respect de la norme du Conseil du Trésor, laquelle avait été élargie aux fins de l'enquête de manière à englober les exigences sur le plan d'une vérification d'ensemble.</p> <p>A l'heure actuelle, le Bureau du Contrôleur général travaille à l'élaboration de normes relatives à la vérification d'ensemble et continuera de surveiller le respect des critères établis.</p>
<p>3. L'enquête sur la vérification interne et les plans d'action qui en résulteront feront en sorte que les sous-chefs et le Contrôleur général devront s'engager à améliorer la vérification interne comme il se doit. Au cours des deux dernières années, le Bureau du Contrôleur général a assumé une direction forte. Voici les mesures qu'il a prises:</p> <p>1) publication de normes relatives à la vérification financière interne;</p>	<p>3. L'enquête sur la vérification interne et les plans d'action qui en résulteront feront en sorte que les sous-chefs et le Contrôleur général devront s'engager à améliorer la vérification interne comme il se doit. Au cours des deux dernières années, le Bureau du Contrôleur général a assumé une direction forte. Voici les mesures qu'il a prises:</p> <p>1) publication de normes relatives à la vérification financière interne;</p>

suite ...

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL - 1978

## RESUME DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTERESSANT L'ENSEMBLE DU CONVERGEMENT

## PARAGRAPHES

## QUESTIONS

## RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

## SITUATION ACTUELLE

- 2) préparation d'un cours de formation à l'intention des vérificateurs internes; et
- 3) création d'un comité interministériel chargé d'améliorer la vérification interne au sein du gouvernement par le biais de l'échange de renseignements.

Ces efforts se feront sentir encore davantage au cours des années à venir.



















*If undelivered, return COVER ONLY to Canadian Government Printing Office, Supply and Services Canada, 45 Sacré-Cœur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S7.*  
*En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à l'Imprimerie du gouvernement canadien, Approvisionnement et Services Canada, 45, boulevard Sacré-Cœur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S7.*

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. J. J. Macdonell, Auditor General of Canada;  
Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General;  
Mr. K. G. Belbeck, Director General, SPICE;  
Mr. L. Almack, Project Leader SPICE;  
Mr. R. B. Robinson, Deputy Director General, SPICE;  
Mr. M. Ferland, Assistant Auditor General.

### *From the Office of the Comptroller General of Canada:*

Mr. T. E. Reid, Deputy Secretary, Efficiency Evaluation Branch;  
Mr. D. K. Goodwin, Director, Program Evaluation Policy Division, Efficiency Evaluation Branch.

### *Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

M. J. J. Macdonell, Vérificateur général du Canada;  
M. L. Meyers, sous-vérificateur général;  
M. K. G. Belbeck, directeur général, TRACE;  
M. L. Almack, chef de projet TRACE;  
M. R. B. Robinson, sous-directeur général, TRACE;  
M. M. Ferland, vérificateur général adjoint.

### *Du Bureau du Contrôleur général du Canada:*

M. T. E. Reid, sous-secrétaire, Direction de l'évaluation de l'efficacité;  
M. D. K. Goodwin, directeur, Division de la politique d'évaluation des programmes, Direction de l'évaluation de l'efficacité.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Tuesday, November 20, 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 6

Le mardi 20 novembre 1979

Président: M. Don Johnston

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978—Chapter 3—Planning Capital Acquisition Projects. Paragraphs 3.1 to 3.27—An Overview and paragraphs 3.35 to 3.43—Indian Affairs and Northern Development—Schools.

CONCERNANT:

Le Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1978—Chapitre 3—Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations. Paragraphes 3.1 à 3.27—Vue d'ensemble et paragraphes 3.35 à 3.43—Affaires indiennes et du Nord canadien—Écoles.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979



STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Don Johnston  
*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Berger	de Jong
Bosley	Desmarais
Bujold	Gamble
Cameron	Halliday
Cook	Joyal

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston  
*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Lamontagne	Thacker
Murphy	Wakim—(19)
Murta	
Reid ( <i>Kenora-Rainy River</i> )	
Taylor ( <i>Bow River</i> )	

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Monday, November 19, 1979:

Mr. Thacker replaced Mr. Wakim;  
Mr. Bosley replaced Mr. McDermid;  
Mr. Wakim replaced Mr. Taylor (*Bow River*);  
Mr. Murphy replaced Mr. Orlikow.

Tuesday, November 20, 1979:

Mr. Taylor (*Bow River*) replaced Mr. Clarke (*Vancouver Quadra*).

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 19 novembre 1979:

M. Thacker remplace M. Wakim;  
M. Bosley remplace M. McDermid;  
M. Wakim remplace M. Taylor (*Bow River*);  
M. Murphy remplace M. Orlikow.

Le mardi 20 novembre 1979:

M. Taylor (*Bow River*) remplace M. Clarke (*Vancouver Quadra*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 20, 1979

(7)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:07 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Bosley, Cameron, Cook, Desmarais, Gamble, Halliday, Hawkes, Johnston, Murphy, Murta, Taylor (*Bow River*), Thacker and Wakim.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General; Mr. L. D. Almack, SPICE Project Leader; Mr. O. Kent, SPICE Project Leader. *From the Treasury Board Secretariat:* Mr. J. F. Fulton, Director, Planning and Evaluation Division, Administrative Policy Branch. *From the Department of Indian Affairs and Northern Development:* Mr. R. J. Fournier, Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services Program; Mr. G. Y. Sebastyan, Director General, Engineering and Architecture Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

The Committee resumed consideration of Chapter 3—Planning Capital Acquisition Projects and specifically the following:

(a) Paras 3.1 to 3.27—An Overview

(b) Paras 3.35 to 3.43—Indian Affairs and Northern Development—Schools.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Thursday, October 25, 1979, the following documents with respect to the Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE) are appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

Explanatory note from the Clerk of the Committee, and attached sample letter dated March 12, 1979 (*See Appendix "PA-8"*).

Department of Agriculture—Response letters dated April 12, 1979 with attachment and May 8, 1979 (*See Appendix "PA-9"*).

Department of Communications—Response letter dated May 24, 1979 (*See Appendix "PA-10"*).

Department of Consumer and Corporate Affairs—Response letter dated April 5, 1979 (*See Appendix "PA-11"*).

Department of Employment and Immigration—Response document, undated, received on April 30, 1979 (*See Appendix "PA-12"*).

Department of External Affairs—Response letter dated March 26, 1979 (*See Appendix "PA-13"*).

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 NOVEMBRE 1979

(7)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 07 sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Bosley, Cameron, Cook, Desmarais, Gamble, Halliday, Hawkes, Johnston, Murphy, Murta, Taylor (*Bow River*), Thacker and Wakim.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

*Témoins: Du bureau du Vérificateur général du Canada:* M. D. L. Meyers, sous-vérificateur général; M. L. D. Almack, chef de projet TRACE; M. O. Kent, chef de projet TRACE. *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:* M. J. F. Fulton, directeur, Division de la planification et de l'évaluation, Direction de la politique administrative. *Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:* M. R. J. Fournier, sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels; M. G. Y. Sebastyan, directeur général, Direction générale du génie et de l'architecture.

Conformément à son ordre de renvoi contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Le Comité reprend l'étude du chapitre 3—Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations et tout particulièrement les paragraphes suivants:

(a) Paragraphes 3.1 à 3.27—Vue d'ensemble

(b) Paragraphes 3.35 à 3.43—Affaires indiennes et du Nord canadien—Écoles.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du jeudi 25 octobre 1979, les documents suivants concernant le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) sont joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

Note explicative du greffier du Comité et spécimen ci-joint d'une lettre en date du 12 mars 1979 (*Voir Appendice «PA-8»*).

Ministère de l'Agriculture—Réponses datées du 12 avril 1979 avec pièce jointe et du 8 mai 1979 (*Voir Appendice «PA-9»*).

Ministère des Communications—Réponse datée du 24 mai 1979 (*Voir Appendice «PA-10»*).

Ministère de la Consommation et des Corporations—Réponse datée du 5 avril 1979 (*Voir Appendice «PA-11»*).

Ministère de l'Emploi et de l'Immigration—Document en réponse, non daté, reçu le 30 avril 1979 (*Voir Appendice «PA-12»*).

Ministère des Affaires extérieures—Réponse datée du 26 mars 1979 (*Voir Appendice «PA-13»*).

Department of Indian Affairs and Northern Development—Response letter dated May 24, 1979 (*See Appendix "PA-14"*).

Department of Industry, Trade and Commerce—Response letter dated April 18, 1979 and attachment (*See Appendix "PA-15"*).

Department of Labour—Response letter dated April 9, 1979 (*See Appendix "PA-16"*).

Department of National Defence—Response letter dated April 25, 1979 with attached Annex A (*See Appendix "PA-17"*).

Department of National Health and Welfare—Response letter dated May 8, 1979 (*See Appendix "PA-18"*).

Department of National Revenue—Customs and Excise—Response letter dated April 6, 1979 (*See Appendix "PA-19"*).

Department of National Revenue—Taxation—Response letter dated April 20, 1979 (*See Appendix "PA-20"*).

Post Office Department—Response letters dated April 18, 1979 and May 28, 1979 (*See Appendix "PA-21"*).

Department of Public Works—Response letter dated May 4, 1979 with attached report (*See Appendix "PA-22"*).

Department of Regional Economic Expansion—Response letter dated July 20, 1979 (*See Appendix "PA-23"*).

The Royal Canadian Mounted Police—Response letter dated April 23, 1979 along with attached Appendix (*See Appendix "PA-24"*).

Department of the Secretary of State—Response letters dated May 9, 1979 and May 16, 1979 (*See Appendix "PA-25"*).

Ministry of the Solicitor General—Response letter dated March 22, 1979 (*See Appendix "PA-26"*).

Commissioner of Corrections—Response letter dated April 27, 1979 (*See Appendix "PA-27"*).

National Parole Board—Response letter dated June 12, 1979 (*See Appendix "PA-28"*).

Department of Transport—Response letter dated April 9, 1979 along with Appendices A and B (*See Appendix "PA-29"*).

Department of Veterans Affairs—Response letter dated April 6, 1979 and attachment (*See Appendix "PA-30"*).

The Committee resumed consideration of its Third Report which is as follows:

Your Subcommittee agreed to recommend the following:

(a) That the Committee adopt the following meeting times subject to availability of meeting rooms:

*Week 1*

Tuesday—Public Accounts—11:00 a.m.—12:30 p.m.

Thursday—Public Accounts—9:30 a.m.—12:30 p.m.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien—Réponse datée du 24 mai 1979 (*Voir Appendice «PA-14»*).

Ministère de l'Industrie et du Commerce—Réponse datée du 18 avril 1979 et pièce jointe (*Voir Appendice «PA-15»*).

Ministère du Travail—Réponse datée du 9 avril 1979 (*Voir Appendice «PA-16»*).

Ministère de la Défense nationale—Réponse datée du 25 avril 1979 avec annexe A ci-jointe (*Voir Appendice «PA-17»*).

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social—Réponse datée du 8 mai 1979 (*Voir Appendice «PA-18»*).

Ministère du Revenu national—Douanes et accise—Réponse datée du 6 avril 1979 (*Voir Appendice «PA-19»*).

Ministère du Revenu national—Impôt—Réponse datée du 20 avril 1979 (*Voir Appendice «PA-20»*).

Ministère des Postes—Réponses datées du 18 avril 1979 et du 28 Mai 1979 (*Voir Appendice «PA-21»*).

Ministère des Travaux publics—Réponse datée du 4 mai 1979 avec rapport ci-joint (*Voir Appendice «PA-22»*).

Ministère de l'Expansion économique régionale—Réponse datée du 20 juillet 1979 (*Voir Appendice «PA-23»*).

La Gendarmerie royale du Canada—Réponse datée du 23 avril 1979 ainsi qu'un appendice ci-joint (*Voir Appendice «PA-24»*).

Secrétariat d'État—Réponses datées du 9 mai 1979 et du 16 mai 1979 (*Voir Appendice «PA-25»*).

Ministère du Solliciteur général—Réponse datée du 22 mars 1979 (*Voir Appendice «PA-26»*).

Commissaire aux services correctionnels—Réponse datée du 27 avril 1979 (*Voir Appendice «PA-27»*).

Commission nationale des libérations conditionnelles—Réponse datée du 12 juin 1979 (*Voir Appendice «PA-28»*).

Ministère des Transports—Réponse datée du 9 avril 1979 ainsi que les appendices A et B (*Voir Appendice «PA-29»*).

Ministère des Affaires des anciens combattants—Réponse datée du 6 avril 1979 et pièce jointe (*Voir Appendice «PA-30»*).

Le Comité reprend l'étude de son Troisième Rapport que voici:

Votre Sous-comité a convenu de faire la recommandation suivante:

a) Que le Comité adopte les heures de séance suivantes sous réserve de la disponibilité des salles d'audience:

*Première semaine*

Le mardi—Comptes publics—11 heures—12 h 30

Le jeudi—Comptes publics—9 h 30—12 h 30

*Week I*

Tuesday—Public Accounts—9:30 a.m.—12:30 p.m.

Thursday—Public Accounts—9:30 a.m.—11:00 a.m.

(b) That Monday briefing dinners for all members continue to be held with Subcommittee meetings to be held at the conclusion of the briefings.

(c) That opening statements from witnesses be submitted in both languages and provided to members for both Tuesday and Thursday meetings prior to the Monday *briefing meetings* in order to dispense with opening statements from witnesses.

(d) That the Chairman in his opening remarks indicate the issues that the Subcommittee believes to be of importance.

(e) That unedited copies of Committee evidence be available on request from Clerk to members who miss Committee meetings.

(f) That the Committee Research Officer provide written questions on the subject under consideration to all Committee members for use at *briefing meetings* and Committee meetings.

After debate, on motion of Mr. Cook, seconded by Mr. Taylor, it was agreed to amend Paragraph (a) of the Third Report to read as follows:

(a) That the Committee adopt the following meeting times subject to availability of meeting rooms:

*Week I*

Tuesday—Public Accounts—11:00 a.m.—12:30 p.m.

Thursday—Public Accounts—11:00 a.m.—12:30 p.m.

*Week II*

Tuesday—Public Accounts—9:30 a.m.—12:30 p.m.

Thursday—Public Accounts—9:30 a.m.—12:30 p.m.

On motion of Mr. Hawkes, seconded by Mr. Cameron, it was agreed to adopt the amended Third Report.

Messrs. Meyers, Kent, Fulton and Fournier made statements and, with the witnesses, answered questions.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*Deuxième semaine*

Le mardi—Comptes publics 9 h 30—12 h 30

Le jeudi—Comptes publics—9 h 30—11 heures

b) Que les diners-information du lundi à l'intention de tous les membres continuent d'avoir lieu; les séances du sous-comité ayant lieu à la fin des séances d'information.

c) Que les déclarations préliminaires des témoins soient soumises dans les deux langues et fournies aux membres pour les séances du mardi et du jeudi avant les séances d'information du lundi, dans le but de supprimer les déclarations préliminaires des témoins.

d) Que le président, dans ses remarques préliminaires, signale les questions que le sous-comité croit être importantes.

e) Que des copies non révisées des témoignages du Comité soient remises, sur demande du greffier, aux membres qui n'assistent pas aux séances du Comité.

f) Que l'agent de recherches du Comité fournisse des questions écrites sur le sujet étudié à tous les membres du Comité pour usage pendant les séances d'information et les séances du Comité.

Après débat, sur motion de M. Cook, appuyé par M. Taylor, il est convenu de modifier le paragraphe a) du Troisième Rapport pour qu'il se lise comme suit:

a) Que le Comité adopte les heures des séances suivantes sous réserve de la disponibilité des salles d'audience:

*Première semaine*

Le mardi—Comptes publics—11 heures—12 h 30

Le jeudi—Comptes publics—11 heures—12 h 30

*Deuxième semaine*

Le mardi—Comptes publics—9 h 30—12 h 30

Le jeudi—Comptes publics—9 h 30—12 h 30

Sur motion de M. Hawkes, appuyé par M. Cameron, il est convenu que le Troisième rapport, modifié, soit adopté.

MM. Meyers, Kent, Fulton et Fournier font des déclarations puis, avec les témoins, répondent aux questions.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, November 20, 1979

*[Text]*

**The Chairman:** Gentlemen, I am calling this meeting to order.

In accordance with the permanent order of reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee is resuming consideration of the Report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1978, Chapter 3, entitled, Planning Capital Acquisition Projects, Study of Procedures in Cost Effectiveness, known under the acronym SPICE, consisting of paragraphs 3.1 to 3.27, an over-view, and paragraphs 3.35 to 3.43, Indian Affairs and Northern Development—Schools.

I would like to have adoption of the Third Report of your steering committee but I note that we do not yet have our quorum of 10—I hope that we will in the course of the proceedings this morning.

Pending the arrival of further members of the committee, I would like to move on to some other matters. The first item, which was considered by your steering committee and which does not require a formal motion, is the printing of documents respecting SPICE—and I understand that copies of these documents have been circulated to your offices.

Essentially, these documents consist of letters sent by this Committee last March to various departments where SPICE studies have been conducted and the documents they want to print are the responses received from those various departments to the requests from this Committee. I think those will be very helpful in these proceedings. I believe you have received and probably have the response from the Assistant Deputy Minister of Indian Affairs and Northern Development, Mr. Fournier, who is with us this morning.

So, on the direction of the Chairman, being myself, we will have those printed.

I would now like to introduce the witnesses who with us this morning. Some are not new faces. We have here Mr. Meeysers, the Deputy Auditor General, immediately on my right. Next to him is Mr. Almack, who was the SPICE Project Leader. Next to him is Mr. Kent; Mr. Kent was a SPICE Project Leader. Then we have Mr. Marcel Goulet, also from the Office of the Auditor General. We have Mr. Jim Brophy, in addition, from the office of the Comptroller General, I believe. Is that correct? Then we have from Treasury Board, Mr. J. F. Fulton; Mr. R. J. Fournier, Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services Program from the Department of Indian Affairs and Northern Development. We have Mr. G. Y. Sebastyan who is the Director General, Engineering and Architecture Branch from the Department on Indian Affairs and Northern Development. Those are our witnesses for this morning.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le mardi 20 novembre 1979

*[Translation]*

**Le président:** Messieurs, la séance est ouverte.

Conformément à l'ordre de renvoi permanent qui figure au Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'examen du rapport du vérificateur général du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1978, et notamment du chapitre 3, intitulé Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations, sous la rubrique Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité, mieux connu sous l'acronyme TRACE; ce chapitre comprend les paragraphes 3.1 à 3.27, qui constituent un survol et les paragraphes 3.35 à 3.43, qui ont pour titre Affaires indiennes et du Nord canadien—Écoles.

J'aimerais que soit adopté le troisième rapport du comité directeur, mais je remarque que nous n'avons pas encore votre quorum de 10. J'espère que nous l'aurons au cours de nos délibérations de ce matin.

En attendant l'arrivée d'autres membres du comité, j'aimerais passer à autre chose. Le premier point qu'a examiné le comité directeur et qui ne nécessite pas une motion officielle est l'impression de documents relatifs au TRACE, et je crois comprendre que des exemplaires de ce document ont été envoyés à vos bureaux.

Ces documents sont essentiellement des lettres qu'a envoyées le comité en mars dernier aux divers ministères où des études du TRACE ont été distribuées et les réponses qu'ont envoyées ces divers ministères à la demande du comité. Tout cela nous sera très utile au cours de nos délibérations. Je pense que vous avez reçu la réponse du sous-ministre adjoint du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, M. Fournier, qui est des nôtres ce matin, et que vous avez cette réponse avec vous.

Le président, c'est-à-dire moi-même, ordonne donc que ces documents soient imprimés.

J'aimerais maintenant présenter les témoins qui sont avec nous ce matin. Certains d'entre eux vous sont déjà connus. Sont présents M. Meyers, sous-vérificateur général, immédiatement à ma droite; à côté de lui, M. Almack, qui a été un chargé de projet du TRACE; à côté de lui M. Kent, qui a également été un chargé de projet du TRACE; ensuite, M. Marcel Goulet, également du bureau du vérificateur général. En outre, nous avons M. Jim Brophy, du bureau du contrôleur général, si je ne m'abuse. C'est bien cela? Ensuite, le Conseil du trésor est représenté par M. J. F. Fulton. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est représenté par M. R.-J. Fournier, sous-ministre adjoint, Programme des finances et des services professionnels, ainsi que par M. G. Y. Sebastyan, qui est le directeur général de la Direction générale du génie et de l'architecture. Ce sont là nos témoins de ce matin.

[Texte]

• 1110

I would now like to provide the Auditor General or his representative, who is Mr. Meyers, to make a statement, and I would also invite other witnesses present to make statements if they so desire. Then we will open the proceedings for questions.

I would like to make two notes with regard to questions, one of which comes from the report of your steering committee which I believe I can introduce in the authority of the Chair, and that is that if I cut you off at the end of your 10-minute round and you have further questions which you would like to see put to any of the witnesses, please do not hesitate to put those questions in writing through Mr. Campbell, the Clerk of the Committee. They in turn will be sent to the witnesses and we will request written responses which in turn will be incorporated in the written proceedings. Mr. Meyers.

**Mr. D. L. Meyers (Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to take a minute to introduce the witnesses from the Auditor General, explaining their roles and their backgrounds. Then Mr. Kent will take a few minutes to explain the case study before you today, the Indian Affairs school program.

Mr. Almack, on my right, who you met at the last meeting, was project leader responsible for the entire Capital Acquisitions Review, chapter 3. His partner, in charge of engineering services with Price Waterhouse Associates, brought many years of experience to the question of what constitutes adequate management control to demonstrate due regard to economy in capital assets. They have been working with us in the SPICE study to develop and apply the criteria for the past two years. He has already given an opening statement explaining the chapter in general terms at the last meeting and he is here today to answer any questions you may have.

Mr. Kent, in the corner, is a colleague of Mr. Almack. He is senior consultant with Price Waterhouse Associates, with a Master degree in industrial administration and has several years' experience in the field. He was responsible for the audit of Indian schools and is here to explain the case study and answer questions thereupon.

Mr. Marcel Goulet, is a partner with Currie, Coopers and Lybrand Ltd., an engineer with several years' experience in operational audit in both the federal and provincial governments. He is with us for two years in an executive interchange as principal responsible for the comprehensive audit of Indian Affairs which will be reporting in 1980. These are our witnesses.

I would like to have Mr. Kent explain the case study before you today.

**The Chairman:** Mr. Kent, before you make your statement on this particular case study, I note that we now have a

[Traduction]

J'aimerais maintenant permettre au vérificateur général ou à son représentant, M. Meyers, de faire une déclaration. J'aimerais également inviter les autres témoins présents à faire quelques observations s'ils le désirent. Ensuite, nous passerons aux questions.

Au sujet des questions, j'aimerais vous faire une petite observation qui découle d'une décision prise par le comité directeur et dont je crois pouvoir vous faire part en ma qualité de président. Si je vous coupe la parole à la fin de votre tour de 10 minutes et si vous avez d'autres questions que vous aimeriez poser à l'un des témoins, n'hésitez surtout pas à cocher ces questions sur du papier et à les communiquer à M. Campbell, greffier du comité. A son tour, il les enverra aux témoins, auxquels nous demanderons des réponses écrites qui seront ultérieurement versées dans la transcription des délibérations. Monsieur Meyers.

**M. D. L. Meyers (sous-vérificateur général, bureau du Vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président. J'aimerais prendre quelques instants pour présenter les témoins du bureau du vérificateur général, pour expliquer leur rôle et dire quelques mots de leurs antécédents de travail. Ensuite, M. Kent prendra quelques instants pour vous présenter un exposé sur l'étude particulière que vous examinez aujourd'hui, celle du programme des écoles des Affaires indiennes.

M. Almack, à ma droite, que vous avez rencontré lors de notre dernière réunion, était le chargé de projets responsable de l'ensemble de l'étude sur les acquisitions d'immobilisations, c'est-à-dire du chapitre 3. Son associé, qui est responsable des services de génie auprès de Price Waterhouse Associates, bénéficie de nombreuses années d'expérience qui lui permettent de juger de la qualité du contrôle de gestion et de la mesure dans laquelle ce contrôle tient adéquatement compte des économies d'immobilisation. Ces messieurs ont participé à l'élaboration et à l'application des critères du T.R.A.C.E. au cours des deux dernières années. M. Almack a déjà présenté, lors de la réunion précédente, une déclaration liminaire où il a traité du chapitre en termes généraux, et il est présent aujourd'hui pour répondre à toutes les questions que vous voudrez lui poser.

M. Kent, assis dans le coin, est un collègue de M. Almack. C'est un expert conseil supérieur de la maison Price Waterhouse Associates; il détient une maîtrise en administration industrielle et a acquis une expérience de plusieurs années dans le domaine. Il a été chargé de la vérification des écoles indiennes et il est ici pour présenter un exposé sur cette étude particulière et répondre à vos questions à ce sujet.

M. Marcel Goulet est un associé de la maison Currie, Coopers and Lybrand Ltd.; c'est un ingénieur qui a plusieurs années d'expérience de la vérification des opérations, dans les services tant fédéraux que provinciaux. Il nous est prêt pour deux ans aux termes d'un échange de cadre et il est le principal responsable de la vérification exhaustive des affaires indiennes qui figurera dans le rapport de 1980. Ce sont là nos témoins.

J'aimerais que M. Kent explique l'étude particulière que vous examinez aujourd'hui.

**Le président:** Monsieur Kent, avant de passer à votre déclaration, je signale que nous avons maintenant le quorum.



## [Text]

quorum present. Because we have a rather important report from our steering committee, and before our quorum escapes, I would like to read the report of the steering committee and seek a motion for its adoption. I am sorry, you have copies so it need not be read.

The Sub-Committee on Agenda and Procedure of the Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its third report. Your Sub-Committee agreed to recommend the following:

a) That the Committee adopt the following meeting times subject to availability of meeting rooms:

## Week I

Tuesday—Public Accounts—11:00 a.m.—12:30 p.m.

Thursday—Public Accounts—9:30 a.m.—12:30 p.m.

## Week II

Tuesday—Public Accounts—9:30 a.m.—12:30 p.m.

Thursday—Public Accounts—9:30 a.m.—11:00 a.m.

b) That Monday briefing dinners for all members continue to be held with Sub-Committee meetings to be held at the conclusion of the briefings.

c) That opening statements from witnesses be submitted in both languages and provided to members for both Tuesday and Thursday meetings prior to the Monday briefing meetings in order to dispense with opening statements from witnesses.

d) That the Chairman in his opening remarks indicate the issues that the Sub-Committee believes to be of importance.

e) That unedited copies of Committee evidence be available on request from Clerk to members who miss Committee meetings.

f) That the Committee Research Officer provide written questions on subject under consideration to all Committee members for use at briefing meetings and Committee meetings.

There are amendments to that report though, are there not, Mr. Campbell? There are two suggested changes to this report which have come about through the research by Mr. Campbell as to the various conflicts which have arisen with two other committees, specifically Miscellaneous Estimates and Finance, because we are trying to increase the number of hearings per week. Accordingly, Mr. Campbell has made the following suggestions which seem to minimize conflicts and which he has actually discussed with Mr. Gamble, who is not here this morning, but who has expressed concern, and expressed concern during our steering committee meeting last night, with regard to conflict with Miscellaneous Estimates.

• 1115

Now specifically the proposal, and you can make these modifications on the report in front of you, is as follows: that in week 1 we would have Tuesday, 11 to 12:30, as indicated on your report; on Thursday in week 1 we would have a session

## [Translation]

Comme nous avons un rapport important du comité directeur, je voudrais, avant de perdre le quorum, lire ce rapport et demander une motion visant son adoption. Pardon, vous en avez des copies; il n'est donc pas nécessaire que je le lise.

Le sous-comité du programme et de la procédure du comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son troisième rapport. Le sous-comité est convenu de recommander ce qui suit:

a) Que le comité adopte le calendrier suivant sous réserve de la disponibilité de salles de réunion:

## Semaine I

Mardi—Comptes publics—11 h 00 à 12 h 30

Jeudi—Comptes publics—9 h 30 à 12 h 30

## Semaine II

Mardi—Comptes publics—9 h 30 à 12 h 30

Jeudi—Comptes publics—9 h 30 à 11 h 00

b) Que l'on continue d'organiser des dîners servant de séances d'information pour tous les membres du comité, et que des réunions du sous-comité aient lieu après la séance d'information.

c) Que les déclarations préliminaires des témoins soient présentées dans les deux langues et fournies aux membres du comité tant pour les réunions du mardi que pour celles du jeudi, avant le dîner du lundi, afin de dispenser les témoins de faire des déclarations préliminaires.

d) Que le président indique, dans ses remarques préliminaires, quelles sont les questions que le sous-comité estime être importantes.

e) Que les transcriptions non corrigées des délibérations du comité soient disponibles auprès du greffier pour les députés qui se sont absentés lors d'une réunion du comité.

f) Que le chargé de recherche du comité fournisse à tous les membres du comité des questions écrites sur les sujets examinés, questions qui seront utilisées lors des réunions d'information et des séances de réunion du comité.

Toutefois, il y a des modifications à ce rapport, n'est-ce pas, M. Campbell? Il y a deux modifications qui ont été proposées et qui découlent de la recherche effectuée par M. Campbell quant aux divers conflits d'horaires avec deux autres comités, soit le comité des prévisions budgétaires en général et celui des finances. En effet, nous essayons d'augmenter le nombre d'audiences par semaine. En conséquence, M. Campbell a fait les propositions suivantes, en vue de réduire au minimum les conflits. Il en a en fait discuté avec M. Gamble, qui n'est pas présent ce matin, mais qui avait exprimé certaines inquiétudes hier soir, lors de la réunion du comité directeur, quant au conflit d'horaire avec le comité des prévisions budgétaires en général.

Voici donc la proposition; vous pouvez apporter ces modifications sur le rapport qui est devant vous. Pour la semaine 1, nous aurions le mardi, de 11 heures à 12 h 30, comme l'indique le rapport, alors que le jeudi de la semaine 1, nous aurions une

*[Texte]*

from 11 to 12:30, in other words we would start at 11 instead of 9:30, thereby eliminating a conflict with Miscellaneous Estimates; and then on week 2...

**Mr. Desmarais:** Mr. Chairman, there is a change on this sheet. Is that right?

**The Chairman:** Yes. In other words, in week 1 on Thursday we would begin at 11 instead of 9:30. In other words, we would have two sessions in week 1 of 11 a.m. to 12:30 p.m. In week 2, in turn, we would have two sessions from 9:30 a.m. to 12:30 p.m. on both Tuesdays and Thursdays. That is double sessions in week 2, 9:30 to 12:30 on both of those days.

I might add that last night we considered the possibility of Monday night sessions but we find that Miscellaneous Estimates will conflict with Monday night sessions and, accordingly, this is the recommended schedule, and there seems to be a minimum of conflict.

Are there any comments on the report?

**Mr. Desmarais:** Yes, I find a three-hour session much too long, in any event, and particularly two in the same week, I think, because of the preparation required to attend these meetings.

**The Chairman:** If I may respond to that, I agree that it is a fairly heavy session but I would think that we should try it for a time to see if the members can handle it, because if we do not do this it means we effectively are going to have to reduce the number of sessions, as matters stand. So I would recommend that we try it and see if we can stand the pressure and, if so, we will continue with it. I would prefer it be the other way, you know a double session in one week and a single one in the other, and perhaps we can make that modification later if the conflicts still arise. Mr. Campbell makes another suggestion, that perhaps one day we could cut off at 12 o'clock, which we have done in the past as well.

**Mr. Taylor (Bow River):** I have one question, Mr. Chairman. You mentioned that you wanted to avoid conflicts with Miscellaneous Estimates.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Taylor (Bow River):** Is that the object, because there are conflicts with other committees as well, particularly with these three-hour sessions, and that eliminates all other committees that morning?

**The Chairman:** I appreciate that, Mr. Taylor. The problem is this. There seems to be a common interest between many members of this Committee and Miscellaneous Estimates and Finance. We are always going to have these conflicts, unfortunately; that is one of the problems in the system. But we have an enormous amount of work to do this year and I hope that members of this Committee will be encouraged, where there is a conflict, to come here instead of going elsewhere, because we

*[Traduction]*

séance allant de 11 heures à 12 h 30. Autrement dit, nous commencerions à 11 heures au lieu de 9 h 30; cela permettrait d'éliminer le conflit d'horaire avec le comité des prévisions budgétaires. Ensuite, pour la semaine II...

**M. Desmarais:** Monsieur le président, il y a une modification sur cette feuille. C'est cela?

**Le président:** Oui. Autrement dit, le jeudi de la semaine I, nous commencerions à 11 heures au lieu de 9 h 30. Cela revient à dire que les deux séances de la semaine I se dérouleront entre 11 heures et 12 h 30. Par contre, pour la semaine II, les deux séances, le mardi et le jeudi, commenceraient à 9 h 30 pour se terminer à 12 h 30. Nous avons donc des séances double pour la semaine II, de 9 h 30 à 12 h 30 pour les deux jours.

Je pourrais ajouter qu'hier soir, nous avons envisagé la possibilité de tenir des réunions le lundi soir, mais nous constatons un conflit d'horaire avec le comité des prévisions budgétaires en général pour les réunions du lundi soir. En conséquence, c'est là le calendrier que nous recommandons, afin de réduire les conflits au minimum.

Y a-t-il des observations sur le rapport?

**M. Desmarais:** Oui, je trouve déjà qu'une séance de 3 heures, c'est beaucoup trop long, d'autant plus qu'on nous demande d'en tenir deux dans une même semaine. En effet, il faut se préparer pour participer à ces réunions.

**Le président:** Permettez-moi de répondre. J'admets que cela représente une charge de travail assez lourde, mais je pense que nous devrions essayer cette méthode pour un certain temps, afin de voir si les membres du comité peuvent la supporter. Faute de procéder ainsi, nous allons devoir réduire le nombre de séances, au point où en sont les choses. Je recommande donc de tenter cet essai et de voir si nous sommes capables de supporter les pressions. Dans l'affirmative, nous continuerons. J'aimerais mieux qu'il en soit autrement, que nous ayons une séance double une semaine, et une séance ordinaire la semaine suivante, et peut-être pourrions-nous apporter cette modification ultérieurement si les conflits continuent de surgir. M. Campbell propose également autre chose; nous pourrions peut-être lever la séance un jour à 12 heures, chose que nous avons également déjà faite.

**M. Taylor (Bow River):** Je voudrais poser une question, monsieur le président. Vous avez dit vouloir éviter les conflits avec le comité des prévisions budgétaires en général.

**Le président:** Oui.

**M. Taylor (Bow River):** Il y a cependant des conflits avec d'autres comités également, notamment si nous siégeons pendant trois heures. A toute fin utile, cela élimine tous les autres comités qui siègent ces matins-là.

**Le président:** Je m'en rends compte, monsieur Taylor. Voici le problème. Il semble que de nombreux membres de ce comité s'intéressent également au comité des prévisions budgétaires et à celui des finances. Malheureusement, ces conflits d'horaire vont toujours se poser; c'est là l'un des problèmes du régime. Nous avons toutefois une énorme quantité de travail à accomplir cette année, et j'espère que les membres du comité seront portés, en cas de conflit, à se présenter ici plutôt qu'ailleurs,



*[Text]*

really need all the participation we can get. It is unfortunate, but it is one of those choices that one has to make.

Mr. Campbell points out to me, and I was a victim of it myself, that we had the same problem last year, and it is indeed very difficult. Mr. Clarke, who is now Chairman of the Finance Committee this year, in fact abandoned the Finance Committee in order to be present at all the meetings of this Committee last year.

Have you all had the opportunity of reading the report? If so, I would welcome a motion that it be adopted.

**Mr. Hawkes:** I so move.

**The Chairman:** Well, we will amend the motion with regard to the times. I am taking it that the motion is amended, Mr. Campbell. Can I have a motion then to amend.

**Mr. Cook:** I move the amendment.

**The Chairman:** All in favour?

Amendment agreed to.

**The Chairman:** Now the motion itself.

**Mr. Hawkes:** I so move.

**The Chairman:** Mr. Hawkes moves the motion that the Third Report of the Steering Committee be accepted.

**An hon. Member:** As amended.

**Mr. Cameron:** I second the motion.

**The Chairman:** All in favour?

Motion agreed to.

**The Chairman:** Thank you.

Now, with that important item of business out of the way, I would like to return to our witnesses and, specifically, to Mr. Kent. Sorry for the delay, Mr. Kent.

• 1120

**Mr. O. Kent (SPICE Project Leader, Office of the Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman.

I just wanted to give a brief summary this morning of the case history which is before you. It begins at paragraph 3.35 in the Auditor General's report and is concerned with six school construction projects which we looked at on reserves in Manitoba and in Northern Ontario. Five of these schools were constructed using local Indian labour through the Department of Public Works, and that is an area where the Department of Indian Affairs already had some concern about cost over-run problems. In addition, we looked at another school in Manitoba which was built by a commercial contractor for the amount that had been estimated.

Now, the opinion that is expressed in the report on these projects is that the Department of Indian Affairs and Northern Development, with respect to its responsibilities, did not give due regard to economy, and that observation relates to three of our audit criteria.

*[Translation]*

parce que nous avons vraiment besoin de toute la participation possible. C'est malheureux, mais c'est un des choix que nous devons faire.

M. Campbell me signale que nous avons eu le même problème l'an dernier, et j'en ai d'ailleurs moi-même été victime. En effet, cela est très difficile à résoudre. M. Clarke, l'actuel président du comité des finances, a en fait dû abandonner le comité des finances afin d'être présent à toutes les réunions de ce comité-ci, l'an dernier.

Avez-vous tous eu la possibilité de lire le rapport? Dans l'affirmative, j'aimerais que l'on en propose l'adoption.

**M. Hawkes:** Je le propose.

**Le président:** Très bien, nous apporterons des modifications à la motion en ce qui concerne l'horaire. Je suppose donc que la motion est modifiée, monsieur Campbell. Puis-je donc avoir une motion de modification.

**M. Cook:** Je propose l'adoption de l'amendement.

**Le président:** En faveur?

L'amendement est adopté.

**Le président:** Et maintenant, la motion elle-même.

**M. Hawkes:** Je propose qu'elle soit adoptée.

**Le président:** M. Hawkes propose que le troisième rapport du comité directeur soit adopté.

**Une voix:** Que le rapport modifié soit adopté.

**M. Cameron:** J'appuie la motion.

**Le président:** En faveur?

La motion est adoptée.

**Le président:** Merci.

Maintenant que cette question importante est réglée, j'aimerais revenir à nos témoins et, en particulier, à M. Kent. Désolé du retard, monsieur Kent.

**M. O. Kent (chef du projet TRACE, bureau du Vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président.

Je voudrais simplement vous livrer ce matin un bref résumé du cas que vous êtes chargé d'examiner. Il est exposé à partir du paragraphe 3.35 du rapport du vérificateur général et porte sur les projets de construction de 6 écoles sur des réserves du Manitoba et du nord de l'Ontario, projets que nous avons examinés. Cinq de ces écoles ont été construites à l'aide de travailleurs indiens de l'endroit par l'entremise du ministère des Travaux publics; c'est là un domaine où le ministère des Affaires indiennes avait déjà des préoccupations à l'endroit du dépassement des coûts prévus. En outre, nous avons examiné le cas d'une autre école, au Manitoba, qui a été construite par un entrepreneur commercial, conformément au montant qui avait été prévu.

Dans le rapport, nous exprimons l'opinion selon laquelle, pour ces projets, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, compte tenu de ses responsabilités, n'a pas suffisamment tenu compte des possibilités d'économiser et cette observation est liée à trois de nos critères de vérification.

*[Texte]*

In the first instance, it relates to the criterion that the information in requests for funds should be accurate and complete. Basically what you would want to know if you were approving one of these school construction projects is: why should it be built? how large is it going to be? And what is it going to cost? We noted deficiencies in all three of those areas on one or other of these school projects.

The problems with estimating tie in with another of our criteria as well, which is that final approval to go ahead with one of these projects should await full information. What we found, in fact, was that approval was given to go ahead before there were adequate feasibility studies, particularly in relation to the water and sewer services that were related to these schools, and the site conditions. We were also concerned that, in some respects, the difficulties of construction in remote northern locations were not adequately taken into account when the estimates were made.

We also noted a number of problems relating to our criterion of project implementation that were not properly controlled. There was an absence of procedures for change orders, for proper approval of changes made to the projects; there were some difficulties with the progress reporting, particularly in the production of revised estimates of what these schools would finally cost; there were also problems with respect to obtaining approval promptly from Treasury Board when that was absolutely necessary, when over-runs were unavoidable.

So, briefly, that is what the case history is about. It touches on three of our audit criteria for capital projects, and we feel that, on the whole, looking across these six projects, there were serious weaknesses in relation to due regard for economy.

**The Chairman:** Thank you.

Could we have a statement from the Department of Indian Affairs and Northern Development?

**Mr. R. J. Fournier (Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services Program, Department of Indian Affairs and Northern Development):** Mr. Chairman, just very briefly, I would like first of all to express the sincere apology of our Deputy Minister, Mr. Tellier, who, because of a previous commitment made several weeks ago, finds himself in Quebec City today addressing the Indian leadership across Canada at a special meeting. He very deeply regrets not being able to be here to share with members of the Committee his appreciation, as a new Deputy Minister in the Department, of the Department's problems and his own personal, very energetic plans and desires for clarifying many of the issues addressed in the Auditor General's SPICE Study on accountability and responsibility. On his behalf, however, I wish to assure members that the Department does regard the Auditor General's SPICE report on education capital activity as a very positive

*[Traduction]*

Premièrement, cela est lié au critère selon lequel les renseignements fournis dans les demandes de financement devraient être exacts et exhaustifs. Essentiellement, toute personne appelée à approuver un de ces projets de construction d'école voudrait savoir ce qui suit: pourquoi cette école doit être construite? Quelle en sera la dimension ou l'importance? Combien cela va-t-il coûter? Nous avons noté des défauts à l'égard de ces trois aspects dans l'un ou l'autre de ces projets de construction.

Les problèmes relatifs à l'évaluation des coûts font également l'objet d'un autre de nos critères selon lequel l'approbation finale d'un de ces projets ne devrait être accordée qu'une fois que tous les renseignements sont fournis. Or, en fait, nous avons constaté que l'approbation finale des travaux a été accordée avant qu'aient eu lieu des études adéquates sur la construction, notamment en ce qui a trait aux services d'aqueduc et d'égouts dans ces écoles et en ce qui concerne les conditions géologiques du terrain. Nous avons également trouvé inquiétant qu'à certains égards les difficultés de construction dans des emplacements éloignés dans le Nord n'aient pas été adéquatement prises en compte lors de la préparation des prévisions de coûts.

Nous avons également noté un certain nombre de dérogation à un troisième de nos critères, celui du contrôle approprié de la réalisation du projet. Nous avons constaté l'absence de procédure relative aux ordres de modifications en matière d'approbation adéquate des modifications apportées au projet. Il y a eu certaines difficultés relatives aux rapports intermédiaires, notamment pour ce qui est de la production des évaluations révisées du coût définitif de ces écoles. Il y a également eu des problèmes quant à l'obtention rapide de l'approbation du Conseil du Trésor lorsqu'elle était absolument nécessaire, lorsque le dépassement des coûts s'est révélé inévitable.

Voilà donc, en bref, de quoi il s'est agi. Nous avons jugé qu'il y a eu dérogation à trois de ces critères de vérification pour les projets d'immobilisations et nous estimons qu'en général pour les 6 projets il y a eu de graves manquements au souci d'économiser.

**Le président:** Merci.

Pourrions-nous avoir la déclaration du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

**M. R. J. Fournier (sous-ministre adjoint, Programme des finances et des services professionnels, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien):** Monsieur le président, je voudrais tout d'abord vous transmettre les excuses sincères de M. Tellier, sous-ministre, qui ne peut être des nôtres parce qu'il s'était engagé, il y a plusieurs semaines, à prendre la parole aujourd'hui à Québec, devant les chefs indiens de tout le Canada réunis en assemblée spéciale. Il regrette profondément de ne pas être ici pour discuter, avec les membres du comité, de l'idée qu'il se fait, en qualité de nouveau sous-ministre, des problèmes du ministère et pour leur exposer ses propres projets et desirs de façon à apporter des éclaircissements à un bon nombre de questions soulevées dans le rapport du vérificateur général sous la rubrique du T.R.A.C.E. Toutefois, en son nom, je voudrais assurer les membres du comité que le ministère considère comme très constructif les para-



[Text]

and welcome contribution towards departmental efforts for improvement in our capital facilities planning activity.

• 1125

If I may, I could apprise members of the Committee of the fact that even while the SPICE survey was going on the department had in motion many studies, many projects which we hoped would in the long run address the issues which were raised in the SPICE Report of 1978.

In 1977 the department undertook a very detailed examination of roles and responsibilities of senior officials within the department and particularly those roles and responsibilities for the planning and the delivery of our capital facilities. To that extent we have issued, within the last year, a new departmental directive which clearly sets out the roles and responsibilities of our engineers and architects at the departmental level and in all of our regional offices.

In addition to that, as members are aware, the department used the engineering facility of the Department of Public Works very extensively in the delivery of our capital programs and it became very obvious to us that we had to enter into a very tight kind of an arrangement which had been agreed to between Public Works and ourselves with respect to the planning, the actual construction and the monitoring of our capital program. To that extent, in 1978 we did conclude an agreement with Public Works over the management of our capital program and have signed, at the Deputy Minister level, an agreement of understanding.

We had in addition implemented a reporting procedure between ourselves and the Department of Public Works which will allow departmental engineers and architects, more adequately, and with a greater degree of knowledge, to monitor the actual construction of facilities.

In addition, through the publication of a project manager concept, we have published a document which clearly sets out from a budget management point of view the responsibilities of project managers as opposed to those of the activity managers in the delivery of capital construction.

Many other initiatives have been taken such as the implementation of a project control system in all regions of the department within the Indian program which, as of today, I am pleased to say is in place. We are also just on the verge of being able to implement across the department a capital planning system which will eventually be married with the project control system and will become an all-encompassing capital management system within the department.

In the area of attempting to increase our front-end planning of capital requirements and the costing of our capital projects the department has within the last year issued many standard type documents such as the document which is now in use in all of our offices on school design and construction standards. We have a guideline document on the design standard for domestic waste water treatment ponds. Other similar docu-

[Translation]

phes du T.R.A.C.E. qui portent sur les projets d'immobilisations pour l'éducation et qu'il accueille favorablement toute observation visant à améliorer les travaux du ministère quant à la planification de ces projets d'investissement des capitaux.

Si vous le permettez, je voudrais signaler aux membres du Comité qu'alors même que se faisait le relevé du T.R.A.C.E., le ministère avait entrepris de nombreuses études, de nombreux projets dans l'espoir de corriger, à long terme, les problèmes soulevés dans le rapport du T.R.A.C.E. de 1978.

En 1977, le ministère a entrepris un examen très détaillé des rôles et des responsabilités des hauts fonctionnaires du ministère et notamment des rôles et des responsabilités de planification et de réalisation des projets d'immobilisation portant sur la construction d'installations. L'an dernier, nous avons émis à cet égard une nouvelle directive du ministère qui établit clairement le rôle et les responsabilités des ingénieurs et des architectes de notre ministère et de tous les bureaux régionaux.

En outre, comme le savent les députés, le ministère s'est servi considérablement des services de génie du ministère des Travaux publics pour la réalisation de ses programmes d'immobilisations et il lui est clairement apparu qu'il allait devoir conclure des ententes très précises avec le ministère des Travaux publics pour ce qui est de la planification, de la construction et de la surveillance des programmes d'immobilisations. En conséquence, en 1978, les sous-ministres de notre ministère et du ministère des Travaux publics ont conclu et signé un protocole d'entente portant sur la gestion de notre programme d'immobilisations.

D'autre part, nous avons mis en œuvre, en collaboration avec le ministère des Travaux publics, une formule de présentation de rapports qui permettra aux ingénieurs et aux architectes du ministère, qui sont mieux placés pour le faire, de contrôler la construction des installations.

Nous avons également publié un document de gestion budgétaire qui établit les responsabilités des gestionnaires de projet par opposition à celle des directeurs de travaux pour ce qui est de la livraison de travaux de construction nécessitant des investissements de capitaux.

De nombreuses autres initiatives ont été prises, comme la mise en œuvre d'un système de contrôle des projets dans toutes les régions du ministère touchées par le programme des Affaires indiennes. Je suis heureux de pouvoir annoncer, aujourd'hui, que ce système est en vigueur. Nous nous apprêtons aussi à appliquer, sous peu, un système de planification des immobilisations, dans tout le ministère, système qui finira par être conjugué au système de contrôle des projets. Les deux systèmes ainsi joints constitueront un système exhaustif de gestion des capitaux au sein du ministère.

Pour ce qui est de l'amélioration de notre planification préalable des besoins en immobilisations et notre évaluation des projets d'immobilisations, nous avons émis depuis un an plusieurs documents normatifs comme celui qu'utilisent actuellement tous nos bureaux quant aux plans et à la construction des écoles. Nous disposons d'un document directeur sur les normes de conception de bassins de traitement des eaux ména-

*[Texte]*

ments have now been published and are now part of the working instruments within the department.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Fournier.

• 1130

In your letter of May 24 to this Committee, page 2, subparagraphs (c) and (e) you refer, firstly, to a project control system which was implemented on April 1, 1979. Secondly, you refer to a memorandum of understanding between the Department of Public Works and your department. Obviously the memorandum is in writing and, if so, could it be made available to this Committee?

**Mr. Fournier:** Yes, Mr. Chairman, we would be happy to forward that to the Clerk of the Committee.

**The Chairman:** Is the project control system also in written form and could it be made available for the Committee?

**Mr. Fournier:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Then, on page 3, in subparagraph (b)(i), you refer to a strategic plan which was to be submitted to the Comptroller General by June 30, 1979. Was that done as well?

**Mr. Fournier:** No, Mr. Chairman. That really is in reference to our SPICE study, I believe, more than anything else. We have not advanced as quickly as we had anticipated on that primarily because of slippage, I believe, in the Office of the Comptroller General. We are now in meetings with the Comptroller General on this and, as a matter of fact, we will be meeting on that subject with the Minister next week; the Deputy Minister, the Comptroller General and the Minister will have a meeting on that subject.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Fournier. We will expect to receive those other two documents then.

Now I would like to turn to my questioners. I have five at the moment. Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to direct most of my questions to Mr. Fournier. Could you tell me the period of time that is involved in the construction of these schools? Did they begin in 1975? What period of years are we dealing with?

**Mr. Fournier:** The Fort Alexander school, from what I have here, would appear to have been started sometime in 1974. We are talking generally in the period of 1975-76, late 1974, 1975 and 1976.

**Mr. Hawkes:** Okay. I just wanted to get some sense of that. I will stay with Fort Alexander for a minute. Is that a reserve school?

**Mr. Fournier:** Yes.

**Mr. Hawkes:** It is a reserve school. At that time, when the Fort Alexander school was constructed, what was the housing situation on that reserve? What was the proportion of families that were in houses?

*[Traduction]*

gères. D'autres documents semblables ont maintenant été publiés et font partie des instruments de travail du ministère.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Fournier.

Dans votre lettre du 24 mai au Comité, à la page 2, sous-paragraphes c) et e) vous parlez, premièrement, d'un système de contrôle des projets mis en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1979 et, deuxièmement, d'un protocole d'entente entre le ministère des Travaux publics et votre ministère. Le protocole en question est sans doute un document écrit et, dans ce cas, je me demande s'il pourrait être communiqué aux membres du Comité.

**M. Fournier:** Oui, monsieur le président, nous le transmettrons volontiers au greffier du Comité.

**Le président:** Le système de contrôle des projets fait-il également l'objet d'un document écrit et pourrait-il être mis à la disposition du Comité?

**M. Fournier:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Ensuite, à la page 3, au sous-paragraphes b)i), vous traitez d'un plan stratégique qui allait être présenté au contrôleur général le 30 juin 1979 au plus tard. Cela a-t-il également été fait?

**M. Fournier:** Non, monsieur le président. Il s'agit davantage ici de notre étude du TRACE, si je ne m'abuse. Nous n'avons pas avancé aussi rapidement que prévu à cet égard, essentiellement à cause de certains ralentissements, je pense, au bureau du contrôleur général. Nous tenons, ces temps-ci, des réunions avec le bureau du contrôleur général à ce sujet et, en fait, nous rencontrerons le ministre à ce sujet la semaine prochaine. Le sous-ministre, le contrôleur général et le ministre se réuniront pour traiter de cette question.

**Le président:** Merci, monsieur Fournier. Nous devons donc nous attendre à recevoir ces deux autres documents.

J'aimerais maintenant donner la parole aux députés. Il y en a 5 qui sont inscrits pour l'instant. Monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Merci, monsieur le président. La plupart de mes questions s'adressent à M. Fournier. Pourriez-vous me fournir des précisions sur la période au cours de laquelle s'est effectuée la construction de ces écoles? A-t-elle commencé en 1975? Quelles sont les années où cela s'est effectué?

**M. Fournier:** D'après les documents que j'ai ici, la construction de l'école de Fort Alexander semble avoir commencé en 1974. En général, nous parlons de la période 1975-1976, ou, plus précisément, fin 1974, 1975 et 1976.

**M. Hawkes:** Très bien. Je voulais simplement me faire une idée de cela. Restons-en à l'école de Fort Alexander pour quelques instants. S'agit-il d'une école dans une réserve?

**M. Fournier:** Oui.

**M. Hawkes:** Très bien. A l'époque où cette école a été construite, quelle était la situation en matière de logement dans cette réserve? Quel était le pourcentage de familles proprement logées?



[Text]

**Mr. Fournier:** Mr. Chairman, that information I do not have, the number of houses on the reserve. I could provide that to the member. I am not even sure our records would go back that far.

**Mr. Hawkes:** I would like to get to a kind of internal decision-making process that might have existed at that time. It is evident from the Auditor General's Report that if the original plans for construction of that school had proceeded, the costs would have been \$300,000 less, which would have provided money for housing construction, as one example. What was the decision process within the department that allowed add-ons to the school instead of alternative uses of those funds? Could you describe what goes on in the department that leads you to this kind of decision? What kinds of processes were in place?

**Mr. Fournier:** Mr. Chairman, unfortunately what we have found is that back at that time there was no clear-cut decision-making process to change orders or to add-ons to these projects. This is why we have attempted in the last few years to put in place the kind of working arrangements between ourselves and the Department of Public Works, as well as ensuring that all major capital projects and mostly all schools will have a project manager specifically assigned to that project and that he will be held responsible for living within a budget and within a certain project scope. Unfortunately, the fact of the matter is that we have done all of this in the last couple of years because those things did not exist at that time.

• 1135

**Mr. Hawkes:** Can we move to today then? How would the decision be made to proceed with a school rather than a house, or a school of a certain size or a certain cost rather than a house? What kinds of processes are in place today?

**Mr. Fournier:** At the present time the total capital budget in the Indian program is examined and decisions are made with respect to blocking out from the total amount of moneys available that sum which will be allocated to schools and that which will be allocated to housing, that which will be allocated as opposed to on-reserve schools, joint schools, community infrastructures. So really at the departmental level, taking into account the minister's priority and the Indian leadership priority, the total budget is sort of sliced up like a pie. You may say \$30 million of it will be to address schools or houses, for instance, based on the fact that we do know that we have a backlog of somewhere around 24,000 units and we can only deliver about 2,400 of those on an annual basis.

**Mr. Hawkes:** You mentioned a document that is now in your possession for standards for schools. Right?

**Mr. Fournier:** Yes, Mr. Chairman.

**Mr. Hawkes:** Okay. What influence does a band council have on deciding to build a school that is not quite up to standard but save some money and put it over into housing? Is there any mechanism? Is there a decision-making mechanism

[Translation]

**M. Fournier:** Monsieur le président, je n'ai pas ce renseignement avec moi et j'ignore donc quel était le nombre de maisons dans la réserve. Je pourrais fournir cela au député. Je ne suis même pas certain que nos dossiers remontent si loin.

**M. Hawkes:** Je voudrais en arriver à parler du processus interne de prise de décision qui a pu exister à l'époque. D'après le rapport du vérificateur général, si les projets originaux de construction de cette école s'étaient réalisés, les coûts auraient été inférieurs de \$300,000, somme qui aurait pu servir à la construction de logements, par exemple. Quel a été, au sein du ministère, le processus de prise de décision qui a autorisé des ajouts à l'école au lieu d'une autre utilisation de ces fonds? Pourriez-vous dire quel est le processus qui permet à votre ministère de prendre ce genre de décision? Quels étaient les processus en vigueur?

**M. Fournier:** Monsieur le président, nous avons malheureusement constaté qu'à l'époque il n'existait aucun processus bien défini de prise de décision pour changer les ordres ou pour apporter des ajouts aux installations. C'est pourquoi, ces dernières années, nous avons essayé de conclure des ententes de travail avec le ministère des Travaux publics et d'affecter, à chaque projet important d'immobilisations et surtout à chaque construction d'écoles, un directeur de projet chargé de faire respecter un certain budget et certaines normes précises. Malheureusement, tout cela s'est accompli depuis deux ans, car ces dispositions n'existaient pas à l'époque.

**M. Hawkes:** Dans ce cas, pourrions-nous passer à la situation actuelle? Comment en viendrait-on aujourd'hui à décider de la construction d'une école plutôt que d'une maison, ou de la construction d'une école d'une certaine dimension et d'un certain coût, plutôt que d'un logement? Quels sont les processus qui existent aujourd'hui?

**M. Fournier:** Maintenant, le budget complet d'immobilisations du programme des Affaires indiennes est examiné et l'on prend des décisions visant à réserver, dans ce montant global, les sommes qui seront affectées aux écoles, celles qui seront affectées aux logements, celles qui seront affectées aux écoles conjointes, par opposition aux écoles sur les réserves, et celles qui serviront à la construction des infrastructures de la réserve. Donc, en tenant compte des priorités du ministre et des priorités des chefs indiens, la haute direction du ministère répartit le budget total en tranches, un peu comme un gâteau. On pourra dire, par exemple, que 36 millions serviront à la construction d'écoles ou de logements, sachant qu'il y a près de 24,000 unités de logement qui devraient déjà être construites et que nous ne pouvons en fournir qu'environ 2,400 par année.

**M. Hawkes:** Vous avez fait état d'un document qui établit les normes relatives aux écoles. C'est bien cela?

**M. Fournier:** Oui, monsieur le président.

**M. Hawkes:** Très bien. Dans quelle mesure le conseil d'une bande peut-il vous influencer pour que soit construite une école qui ne respecte pas toutes les normes, mais qui permettrait de faire des économies qui seraient alors attribuées aux loge-

## [Texte]

in there where the affected Indian people on a reserve have the choice of allocation of capital funds for one purpose rather than another?

**Mr. Fournier:** Yes, there is, but in recognition of the fact that the department does not have the resources to do all that is requested. There are as many schools being requested as there are houses, at least to the extent that dollars will translate themselves into the delivery of an end result. That is a fact of life. What we do, however, in planning at the band level—and this is something we are moving towards—is to sit down with Indian bands across the country and plan the requirements of our individual bands on the reserves, a community-type planning, and through that process we are seeking the band council input in terms of what their priority needs are. Is it infrastructure? Is it houses, or is it schools, roads, or whatever?

**Mr. Hawkes:** Within your new capital management system that you referred to briefly, is there a role for local people, for band councils? And is that spelled out?

**Mr. Fournier:** What is spelled out very clearly—it is not spelled out, Mr. Chairman, specifically as the member suggested in the capital management system, but what is spelled out in the planning activity that is developing in the department is the input of band councils into the short-term as well as the longer-term development of how we will go about spending our capital funds. So, yes, there are vehicles available for the band to influence within a district, within a region, the actual expenditure of capital moneys.

**Mr. Hawkes:** Who decides where the school goes, the site?

**Mr. Fournier:** Dr. Sebastyan, would you answer that?

• 1140

**Mr. G. Y. Sebastyan (Director General, Engineering and Architecture Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development):** It is a joint planning with the band; it is always a joint planning with the band.

**Mr. Hawkes:** You have a consensus decision?

**Mr. Sebastyan:** Yes.

**Mr. Hawkes:** That is the process?

**Mr. Sebastyan:** Yes, no question.

**Mr. Hawkes:** I have knowledge that, with one of the schools under discussion today, there was a decision to proceed with a certain site and once construction began it was found to be a bedrock site and therefore very costly, so the school was moved. Would you deal with that in this context? Was it a collective decision as to where to put that school?

## [Traduction]

ments? Y a-t-il des mécanismes à cet égard? Y a-t-il un mécanisme de prise de décision qui permette aux Indiens d'une réserve d'appliquer des fonds d'immobilisations à certains travaux de préférence à d'autres?

**M. Fournier:** Oui, mais il faut reconnaître que le ministère n'a pas les ressources qui permettraient de faire tout ce qui est demandé. On demande autant d'écoles que de maisons, ou du moins autant d'argent pour la construction d'écoles que pour la construction de maisons. Nous n'y pouvons rien. Toutefois, en planifiant avec les bandes mêmes... chose vers laquelle nous nous orientons... nous dressons en quelque sorte, pour chaque bande, une liste de ses besoins. Il s'agit d'une planification de type communautaire; ce processus doit permettre au conseil de la bande de nous faire part de ses priorités. Que devons-nous favoriser? L'infrastructure, les logements, les écoles, les routes?

**M. Hawkes:** Vous avez rapidement traité de votre nouveau système de gestion des immobilisations. Ce système prévoit-il le rôle que doivent jouer les habitants de la localité, les conseils des bandes? Cela est-il énoncé en toute lettre?

**M. Fournier:** Monsieur le président, cela n'est pas énoncé en toute lettre dans le système de gestion des immobilisations, pas au sens où l'entend le député. Toutefois, dans le cadre de la planification qui s'élabore au sein de notre ministère, nous avons précisé en quoi devrait consister la participation des conseils des bandes aux projets de développement à court terme et à long terme et à l'affectation de nos fonds d'immobilisation. Il existe donc bel et bien, pour les bandes, des moyens d'influencer les dépenses réelles en immobilisations dans un district ou dans une région donnée.

**M. Hawkes:** Qui est-ce qui décide de l'emplacement des écoles?

**M. Fournier:** Monsieur Sebastyan, voulez-vous répondre à cela?

**M. G. Y. Sebastyan (directeur général, Direction générale du génie et de l'architecture, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien):** Il s'agit d'une planification conjointe avec la bande; il s'agit toujours d'une planification conjointe avec la bande.

**M. Hawkes:** La décision se fonde sur un consentement mutuel?

**M. Sebastyan:** Oui.

**M. Hawkes:** C'est ce que prévoit le processus?

**M. Sebastyan:** Oui, absolument.

**M. Hawkes:** D'après mes renseignements, on avait décidé de construire à un certain emplacement une des écoles dont nous discutons aujourd'hui. Or, une fois la construction commencée, on a constaté que le terrain reposait sur une couche rocheuse et qu'il aurait donc été très coûteux d'installer des fondations à cet endroit. On a donc changé l'école de place. Pourriez-vous me parler de ce cas-là? Le choix de l'emplacement de cette école a-t-il été le résultat d'une décision collective?



[Text]

**The Chairman:** Your last question Mr. Hawke.

**Mr. Fournier:** Mr. Chairman, I cannot give an emphatic yes but I would have to think that the answer is yes. I cannot see ourselves moving on a reserve and putting a school where in fact the band council would not agree. The fact that soil testing was not done before making the decision and going too far is another question.

**Mr. Hawkes:** Okay.

**The Chairman:** Mr. Desmarais.

**Mr. Desmarais:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to get back to paragraph 3.4 on page 39. This paragraph states that in 1977-78 \$1.8 billion were underway and it was estimated that the total projects underway were \$10 billion. Is that correct? That is what paragraph 3.4 says.

My first question is, is this a fair indication of what projects are outstanding for a long time, when you are talking about roughly \$10 billion? If this is so, is this shown anywhere on your balance sheet or in the reports?

**Mr. Meyers:** If I understand the question correctly, Mr. Desmarais, you are wondering if \$10 billion is an average total of that outstanding in any given year, or whether it is unusually high, in the year-under audit.

**Mr. Desmarais:** Given your 10-year lead time that you talk about.

**Mr. Meyers:** I think the order of magnitude would be reasonable, but whether it were \$10 billion or \$8 billion or \$12 billion...

**Mr. Desmarais:** Or \$9.5 billion, or what have you.

**Mr. Meyers:** ... would change up and down from year to year. There are some big projects in the \$10 billion.

**Mr. Desmarais:** That would be about the area for projects.

**Mr. Meyers:** That would be the order of magnitude.

**Mr. Desmarais:** All right. My second question is, given the overrun that is shown on exhibit 3-1, where you show the original estimate was \$281 million, but the after audit found that the cost was \$699 million, which is better than two to one, so is it reasonable to assume that your \$1.8 billion of projects that are outstanding would be in fact \$3.6 billion or a little better, and that the \$10 billion you are talking about would be about \$20 billion? Is it reasonable to assume that, because of your examination?

**The Chairman:** Mr. Almack.

**Mr. L. D. Almack (SPICE Project Leader, Office of the Auditor General of Canada):** If the patterns of the past that we examined continued, I think your assumption would be logical, but in light of the action which we hope will result from our studies, we hope that will not happen.

[Translation]

**Le président:** Ce sera votre dernière question, monsieur Hawkes.

**M. Fournier:** Monsieur le président, je ne peux pas fournir de réponse absolue, mais je pense que la réponse serait quand même oui. Je ne vois pas comment nous irions installer une école dans une réserve à un endroit que le conseil de la bande désapprouverait. Le fait que l'on n'ait pas procédé à l'examen géologique avant de prendre la décision et d'entreprendre les travaux est une autre question.

**M. Hawkes:** D'accord.

**Le président:** Monsieur Desmarais.

**M. Desmarais:** Merci, monsieur le président. J'aimerais revenir au paragraphe 3.4, à la page 44. D'après ce paragraphe, en 1977-1978, les dépenses en capital prévues se chiffraient à 1.8 milliard de dollars alors qu'on évalue à 10 milliards de dollars le total des projets en cours. Cela est-il exact? C'est ce qui est écrit au paragraphe 3.4.

Ma première question est donc la suivante: ce chiffre de 10 milliards fournit-il une indication adéquate du coût des projets qui sont en cours depuis longtemps? Dans l'affirmative, cela est-il indiqué quelque part sur vos bilans ou dans les rapports?

**M. Meyers:** Si je comprends bien votre question, monsieur Desmarais, vous vous demandez si les 10 milliards représentent, en moyenne, le total des projets en cours pour n'importe quelle année donnée, ou s'il s'agit là d'un chiffre très élevé, enregistré en particulier au cours de l'année de la vérification.

**M. Desmarais:** Compte tenu du recul de dix ans dont vous avez parlé.

**M. Meyers:** Je pense que l'ordre de grandeur est raisonnable, mais ce pourrait être 10 milliards, 8 milliards, ou 12 milliards...

**M. Desmarais:** Ou 9.5 milliards, ou ce que vous voudrez.

**M. Meyers:** ... bref, cela change d'une année à l'autre. Il y a quelques grands projets dans ces 10 milliards.

**M. Desmarais:** Ce serait toutefois un chiffre normal pour l'ensemble des projets.

**M. Meyers:** Cela s'inscrit dans l'ordre de grandeur normal.

**M. Desmarais:** Très bien. Voici ma deuxième question: à la pièce 3.1 du rapport, vous indiquez que les prévisions originales se chiffraient à 281 millions de dollars, mais qu'après vérification, vous avez constaté que les coûts s'élevaient à 699 millions de dollars. Il s'agit de plus du double. Il serait donc raisonnable de supposer que le coût de 1.8 milliard des projets en cours se traduirait, en fait, par des dépenses de 3.6 milliards ou un peu plus, et que les 10 milliards dont vous parlez représenteront, en temps opportun, près de 20 milliards? Est-il raisonnable de supposer cela, à partir de vos constatations?

**Le président:** Monsieur Almack.

**M. L. D. Almack (chef de projet TRACE, bureau du Vérificateur général du Canada):** Si les tendances que nous avons observées par le passé continuent d'exister, je pense que votre supposition serait logique. Toutefois, compte tenu des répercussions que, nous l'espérons, notre étude aura sur la situation, cela ne devrait pas se produire.

## [Texte]

**Mr. Desmarais:** But we are dealing with projects that were ongoing for that time.

**Mr. Almack:** Yes, but every year the total estimated cost figure in your estimates changes, and that is the figure that adds up to over \$10 billion, the blue book TEC figure. I think that is something, when you decide to study the estimates, you should keep an eye on.

**Mr. Desmarais:** On which figure?

**Mr. Almack:** That total estimated cost figure in the blue book that are submitted to Parliament.

**Mr. Desmarais:** Are you saying in answer to my question that it is not reasonable to assume that they have doubled or that they would be doubled?

**The Chairman:** May I just ask some clarifying questions? I understand you are saying that in this year it might already have been increased by 40 per cent or 50 per cent. Is that right?

**Mr. Almack:** Every year the estimates are revised.

**The Chairman:** On the upswing, like a moving target.

• 1145

**Mr. Almack:** And those jobs extend into the future many years, of course, and then there is an annual appropriation and then there is a total estimated cost shown.

**Mr. Desmarais:** Certainly it is going to be higher than \$1.8 billion because that is going to move up every year, as you say.

**Mr. Almack:** Inflation alone would bring it up.

**Mr. Desmarais:** Right, okay. In item 3.9 you are talking about the final approval of a project having to await a lot of different steps being taken. My question is, what about the actions that have to be taken in the interim, for instance the purchase and the assembly of land? You are suggesting here that we get approval to conduct a feasibility study, period, but then as you conduct that study and accumulate the information that you are going to need for final approval you are going to have to take some steps, for instance the purchase of land and the assembly of land in many instances, where the money is being spent before the approval is received.

**Mr. Almack:** That might be a possible scenario in certain cases; it would not apply to a lot of other cases.

The statement that when a project is first conceived approval should be given only for funds to conduct feasibility studies to develop and design the project and do cost estimates is a vital one, from my point of view, because the longer you postpone a decision the better your information is. Planning is cheap, really. The front end costs are small compared to making a mistake or building something prematurely, which of course has a big debt cost to the people of Canada.

**Mr. Desmarais:** When you are thinking about a large project like an airport or something like that which is based on

## [Traduction]

**M. Desmarais:** Toutefois, nous traitons là de projets qui étaient en cours à l'époque.

**M. Almack:** Oui, mais tous les ans le coût total estimatif des prévisions change et c'est ce nouveau chiffre qui, en s'ajoutant, nous donne plus de 10 milliards. Il s'agit du chiffre du coût total estimatif qui figure dans le Livre bleu. Lorsque vous décidez d'étudier les prévisions, je pense que c'est un chiffre que vous devez prendre en compte.

**M. Desmarais:** Quel chiffre?

**M. Almack:** Le chiffre qui représente le coût total estimatif, dans le Livre bleu, chiffre qui est présenté au Parlement.

**M. Desmarais:** Me répondez-vous en somme qu'il n'est pas raisonnable de supposer que ces chiffres ont doublé ou qu'ils pourraient doubler?

**Le président:** Puis-je poser quelques questions, afin d'éclaircir la situation? Si je comprends bien, vous dites que, cette année, ce chiffre peut déjà s'être accru de 40 ou de 50 p. 100. Cela est-il exact?

**M. Almack:** Les prévisions budgétaires sont révisées tous les ans.

**Le président:** Toujours à la hausse, comme une cible mouvante.

**M. Almack:** Ces emplois sont prévus pour longtemps, bien sûr, et, chaque année, des crédits y sont affectés, dont le montant total est inscrit ici.

**M. Desmarais:** Ce montant sera certainement supérieur à 1.8 milliard de dollars, étant donné que cela augmente chaque année, comme vous l'avez dit vous-même.

**M. Almack:** Ce montant augmente déjà régulièrement rien qu'avec l'inflation.

**M. Desmarais:** Bien sûr. Au paragraphe 3.9 vous parlez de l'approbation définitive d'un projet qui a dû attendre la prise d'un certain nombre de mesures. J'aimerais savoir ce qu'il a fallu faire en attendant, par exemple en ce qui concerne l'achat des terrains? Vous parlez ici de l'approbation qui doit être donnée avant d'entreprendre une étude de faisabilité, mais c'est tout. Or, pendant que vous faites cette étude et que vous recueillez les renseignements dont vous allez avoir besoin pour l'approbation finale, vous devez prendre certaines mesures, notamment acheter les terrains et les remembrer s'il y a lieu; cela coûte de l'argent et j'aimerais donc savoir comment on prend cette décision avant l'approbation définitive.

**M. Almack:** C'est un scénario qui peut s'appliquer à certains cas, mais pas à la majorité.

Le principe selon lequel l'approbation d'un projet ne doit couvrir que les fonds permettant de faire des études de faisabilité et de préparer des devis est un principe fondamental, à mon avis, car, plus vous retardez une décision, plus vous avez de renseignements. La planification est un exercice peu coûteux. En effet, il revient bien moins cher de se prêter à ce genre d'exercice plutôt que de risquer de faire une erreur, ce qui coûte cher au Trésor public.

**M. Desmarais:** Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un projet aussi important que la construction d'un aéroport, où il faut com-



## [Text]

the assembly of land, the longer you wait the more the land is going to cost, and if you wait for your approval without purchasing the land the chances are your estimates are away out of line anyway.

**Mr. Almack:** The cost is just inflation and you have not lost anything, have you? The escalation in cost is not real but is merely inflation. It might go the other way. The land might be cheaper in 10 years' time and maybe you have made a gross mistake. I think the principle is that the best decisions are made at the right time within your planning and construction time frame, and not before, because you can make all kinds of errors and accumulate debt that is serving no public good and no benefit but is an ongoing cost in the public debt of Canada that we have to service.

**Mr. Desmarais:** In respect of paragraph 3.17, Mr. Chairman, my beef on that one is that I personally refused to bid on that contract because I thought the bidding requirements were too stiff. We will let that go.

In paragraph 3.26 you recommend that we look after the procedure for planning capital projects. In your recommendations what about the \$100 million limit that is specified in 3.25?

**Mr. Almack:** Perhaps some day when you are meeting Treasury Board you will want to speak to that. But in respect of that \$100 million limit an *aide-memoire* was published in September that says these principles apply to projects less than \$100 million, but I think that is really a question for Treasury Board.

**Mr. Desmarais:** Given the inflation factor and the cost overruns that you have shown already, if you want to aim at \$100 million you should probably target at about \$33 million.

I have another question for Indian Affairs. In paragraph 3.40 you discuss at some length the fact that the final costs of projects were twice the estimates of Treasury Board and you make a long story about the fact that the costs are out of line with the Estimates. What about the costs themselves? Was there anything wrong with the costs themselves at the time of your examination?

My point is made, that the Estimates were away out of line and why do not we forget the Estimates. What about the costs, as you audit? Were there any excesses?

**Mr. Almack:** Mr. Kent.

• 1150

**Mr. Kent:** It is very difficult for us to comment on what these schools ought to have cost, particularly because they are in remote locations and the cost per square foot is often very high in these locations. Our feeling is that the problems probably did relate to the estimating side of the equation; there were problems in the estimating procedures and we suspect that it was the estimates that were out of line more

## [Translation]

mencer par acquérir les terrains, plus vous attendez, plus ces terrains vont coûter cher et, si vous attendez que le projet soit approuvé définitivement avant de les acheter, vous avez de fortes chances de dépasser largement vos devis.

**M. Almack:** Ce que vous payez en plus, c'est uniquement l'inflation; vous ne perdez rien. A valeur absolue, les coûts n'augmentent pas. Il faut simplement tenir compte de l'inflation. Cela est également valable dans l'autre sens. En effet, il est probable que, dix années plus tard, le prix des terrains ait diminué, et, à ce moment-là, vous avez fait une grosse erreur. A mon avis, les meilleures décisions sont prises pendant la période de planification et de construction, et pas avant, sinon, vous risquez de commettre toutes sortes d'erreurs et d'accumuler des dettes qui ne serviront qu'à grever davantage le Trésor public.

**M. Desmarais:** En ce qui concerne le paragraphe 3.17, monsieur le président, je vous dirai que, personnellement, j'ai refusé de faire une soumission pour ce contrat car j'en jugeais les conditions beaucoup trop strictes. J'en resterai là.

En ce qui concerne le paragraphe 3.26, vous nous recommandez d'étudier la procédure de planification des projets d'investissement. Que pensez-vous de ce plafond de 100 millions de dollars dont il est question au paragraphe 3.25?

**M. Almack:** Lorsque vous rencontrerez les représentants du Conseil du Trésor, vous pourrez peut-être leur en parler. En ce qui concerne ce plafond de 100 millions de dollars, un aide-mémoire a été publié en septembre dernier, indiquant que ces principes s'appliquaient aux projets d'un budget inférieur à 100 millions de dollars, mais c'est une question que vous devriez poser aux représentants du Conseil du Trésor.

**M. Desmarais:** Compte tenu de l'inflation et des dépassements de devis que vous nous avez déjà montrés, il me semble que vous devriez fixer un plafond de 33 millions pour que celui de 100 millions soit respecté.

J'ai maintenant une autre question à poser aux représentants des Affaires indiennes. Au paragraphe 3.40, vous nous expliquez longuement pourquoi le coût final des projets représente le double des prévisions du Conseil du Trésor et vous insistez sur le fait que ces coûts sont bien supérieurs aux montants indiqués dans le budget. Qu'en est-il des coûts eux-mêmes? Avez-vous pu y déceler une anomalie au moment de votre examen?

J'ai déjà dit que, étant donné que les devis étaient tout à fait irréalistes, mieux valait les oublier. Toutefois, j'aimerais savoir ce que vous avez conclu de la vérification des coûts? Y a-t-il eu des excès?

**M. Almack:** Monsieur Kent.

**M. Kent:** Il est très difficile de dire combien ces écoles auraient dû coûter, d'autant plus qu'elles sont situées dans des régions éloignées où le coût de construction par pied carré est souvent très élevé. A notre avis, le problème résidait davantage au niveau des devis; les procédures de préparation des devis étant inadéquates, nous estimons que c'était, non pas le coût

[Texte]

than the final costs. But the department may wish to comment on this itself.

**The Chairman:** Is there a comment from the department?

**Mr. Fournier:** I think I agree with the last comment. If anything was out of line it was the lack of recognized procedures and practices that should have been followed before you, in fact, went ahead and built something and then submitted the bill basically. But, to a very large extent, there are two players in these particular projects that we are talking about, namely ourselves and the Department of Public Works. In our case, we were not doing the job that we should have done in monitoring those projects through to construction; that is what some of us have found out when we started looking at the procedures being followed and that is what we have attempted to rectify in the last couple of years.

It should also be noted, however, and this possibly goes back to the early question about the potential \$699 million overrun on some of these projects, the six projects that are referred to here, as the Auditor General's staff noted in their report to this department, were not picked at random. These projects were the chosen six, if you want, and were on the shelf as having a bad reputation. We were aware of them; we knew about them. I guess the point is that, in my view, they are hardly representative of the total capital program in the department.

**Mr. Desmarais:** They are what, pardon?

**Mr. Fournier:** They are hardly representative of the total program in the department. But we do admit that on these six projects we did a bad job. But there are others, which I can name, that I have in front of me, where, in fact, the projects were delivered under budget; they were delivered within budget.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Desmarais:** That is one of the points that Mr. Hawkes made a little while ago, I think, with the \$300,000. When you look at the budget, you find . . .

**The Chairman:** I am afraid your time is up, Mr. Desmarais:

**Mr. Desmarais:** Oh, I am sorry.

**The Chairman:** Perhaps you could, if you would like, submit a written question. Mr. Cook.

**Mr. Cook:** My question is to the Department of Indian Affairs. Mr. Fournier, I refer to your letter of May 24, 1979 and the first couple of paragraphs here. To me, there seems to be an inferred criticism of the Auditor General in it. I just want to go over a couple of these things and ask for a little fuller explanation. I am not going to read the whole two paragraphs because everyone has copies of them. But I will deal with the second paragraph. You used the words:

... the working auditor can lead to very subjective opinions, indeed it can lead to the expression of an opinion based on hearsay or expectation of the "perfect model" and not too often on documented events.

If you meant that, sir, would you please point out to me in paragraphs 335 to 343 where those criticisms would apply? In

[Traduction]

final, mais plutôt les devis qui étaient irréalistes. Les représentants du ministère ont peut-être quelque chose à dire à ce sujet.

**Le président:** Avez-vous quelque chose à dire?

**M. Fournier:** Je suis d'accord avec la dernière remarque qui a été faite. S'il y avait une lacune quelconque, c'était bien au niveau des procédures et des pratiques qui auraient dû être suivies avant même le début de la construction et la présentation de la facture. De façon générale, deux facteurs se partagent la scène dans ce genre de projet, à savoir notre ministère et celui des Travaux publics. En ce qui nous concerne, nous n'avons pas exercé un contrôle suffisant sur ces projets pendant toute la phase de la construction, et c'est justement ce genre de situation que nous avons essayé de corriger au cours des dernières années, par l'adoption de procédures adéquates.

Il convient toutefois de signaler, et cela nous ramène peut-être au dépassement de devis de 699 millions de dollars, que les six projets dont il est question ici, dans le rapport du vérificateur général, n'ont pas été choisis au hasard. Ces six projets avaient déjà été mis au rancart parce que nous savions qu'ils étaient plus ou moins véreux. A mon avis, ils ne sont guère représentatifs de l'ensemble du programme d'investissement de notre ministère.

**M. Desmarais:** Ils ne sont guère quoi?

**M. Fournier:** Ils ne sont guère représentatifs de l'ensemble du programme d'investissement du ministère. Nous reconnaissons nous être très mal sortis de ces six projets, mais il y en a d'autres que nous avons réalisés dans les limites du budget, et je pourrais vous les citer.

**Le président:** Merci.

**M. Desmarais:** J'aimerais en revenir à une remarque faite tout à l'heure par M. Hawkes au sujet du montant de \$300,000. Dans le budget, . . .

**Le président:** Je suis désolé, mais votre temps est écoulé, monsieur Desmarais.

**M. Desmarais:** Excusez-moi.

**Le président:** Vous pouvez toujours, si vous le voulez, soumettre une question par écrit. Monsieur Cook.

**M. Cook:** J'aimerais poser une question aux représentants du ministère des Affaires indiennes. Monsieur Fournier, dans les deux premiers paragraphes de votre lettre du 24 mai 1979, vous semblez critiquer le vérificateur général. J'aimerais avoir quelques explications à ce sujet. Je ne vais pas lire les deux paragraphes en entier, car tout le monde en a un exemplaire. Je m'attarderai plutôt sur le second paragraphe. Vous avez employé les termes:

... peut-être amené à affirmer une opinion très subjective, parfois même basée sur des on dit ou sur des comparaisons avec le «modèle parfait», et pas assez sur des faits prouvés.

Si c'est bien cela que vous voulez dire, monsieur, pourriez-vous m'indiquer à quelles parties des paragraphes 335 à 343 ces



## [Text]

other words, where have they been subjective, where have they expressed opinions you do not agree with in those paragraphs?

**Mr. Fournier:** Mr. Chairman, I cannot specifically refer to where in paragraphs 335 to 343 they do apply. But I recall very well, having read the detailed report, that such words as "it would appear that something was lacking" or "it would appear that due regard had not been exercised in the carrying out of these projects. My letter does not so much attempt to look specifically at the observations that the Auditor General made on the department; rather, the request to the department by the clerk of the Committee in the summer of 1979 requested departmental comments on the added criteria used, and I guess we expressed in the letter a justified fear on our part with regard to the intentions between ourselves and the Auditor General vis-à-vis the Auditor General's mandate. At the senior level we had no difficulty with that, but where the criteria have words that would tend to lead to a subjective opinion, we feel those opinions could be expressed with due regard. As I have said in the letter, whereas there are no problems at the senior levels between ourselves and the Auditor General's office . . .

• 1155

**Mr. Cook:** Then, sir, you are agreeing that your criticisms are potential criticisms? Your concerns in that area do not apply to the specific cases mentioned in connection with these schools?

**Mr. Fournier:** We were asked, Mr. Chairman, to comment on the audit criteria used within SPICE, not on the specific projects reported upon.

**Mr. Cook:** Let me return to another area, and I am dealing with the school that was attempted to be built on bedrock. I am under the impression that there were no soil samples taken whatsoever prior to selection of that site, whether by committee or an individual. Perhaps, Dr. Sebastyan, you might care to comment if I suggested to you that whoever made that decision was totally incompetent, and something should have been done about it if soil samples had not been taken.

**Mr. Sebastyan:** At the time these projects were developed, there was no proper project planning as such. There was no project planning and no proper engineering. At the time, the department was just decentralized, and if I remember correctly, in Manitoba we had possibly one engineer and a few technicians. The engineer's role in the planning process was negligible, if at all, so there was really no technical input in a very cursory planning process. That was the reason major mistakes occurred. With our present procedures this is impossible. Engineering is part of the planning process. Site investigations are done in every instance and at least some planning takes place.

**Mr. Cook:** Thank you, sir.

## [Translation]

critiques s'appliquent? En d'autres termes, dans quels cas les vérificateurs se sont-ils montrés subjectifs, où, dans ces paragraphes, ont-ils exprimé des opinions avec lesquelles vous n'êtes pas d'accord?

**M. Fournier:** Monsieur le président, je ne peux pas vous dire à quel paragraphe exactement ces critiques s'appliquent. Mais j'ai lu très attentivement le rapport du vérificateur général et je me souviens très bien d'expressions de ce genre: «il semble que quelque chose manquait» ou «il semblerait que l'on n'ait pas accordé toute l'attention nécessaire à la réalisation de ces projets». Ma lettre ne porte pas précisément sur les observations du vérificateur général au sujet du ministère; je parle plutôt de la demande du greffier du comité envoyée à l'été 1979. Il demandait l'avis du ministère sur les critères supplémentaires utilisés, et nous avons dans cette lettre exprimé une peur justifiée quant à l'intention du vérificateur général de respecter son mandat. Les hauts fonctionnaires nous ont donné leur pleine collaboration, mais lorsque le libellé des critères laisse place à une opinion subjective, nous croyons que ces opinions devraient être exprimées sous toute réserve. Comme je l'ai dit dans cette lettre, même si au bureau du vérificateur général nous n'avons aucune difficulté à obtenir la collaboration des hauts fonctionnaires . . .

**M. Cook:** Alors monsieur, vous convenez que vos critiques portent sur des cas hypothétiques? Vos préoccupations ne portent pas sur le cas précis dont on a parlé, le cas de ces écoles?

**M. Fournier:** Monsieur le président, on nous a demandé de faire des remarques sur les critères de vérification utilisés dans le TRACE et non sur les projets précis.

**M. Cook:** Parlons maintenant de cette école qu'on a essayé de construire sur le roc. J'ai l'impression qu'aucun échantillon du sol n'a été pris avant de choisir cet endroit que ce soit par un particulier ou par un comité. Monsieur Sebastyan, à mon avis, celui qui a pris cette décision était totalement incompetent, et on aurait dû faire quelque chose en apprenant qu'aucun échantillon de sol n'avait été pris. Qu'en pensez-vous?

**M. Sebastyan:** Au moment où ces projets ont été élaborés, aucune planification adéquate n'a été faite. Ce projet n'était pas planifié et les travaux d'ingénierie nécessaires n'ont pas été effectués. A cette époque, le ministère revenait tout juste d'être décentralisé et si je ne m'abuse, au Manitoba, nous disposions peut-être d'un ingénieur et de quelques techniciens. Dans le processus de planification, le rôle de l'ingénieur a été négligeable, sinon nul, alors aucune considération technique n'est entrée en ligne de compte dans cette planification improvisée. C'est pourquoi d'importantes erreurs se sont produites. Dans le cadre de la procédure actuelle, cela est impossible. Les travaux d'ingénierie font partie du processus de planification. L'étude de l'endroit est faite chaque fois et il y a au moins une certaine planification.

**M. Cook:** Merci, monsieur.

**[Texte]**

My problem with this whole area is that when I look at these recommendations and when I look at SPICE itself, it strikes me as being pretty simplistic management planning. What I seem to be getting out of any number of meetings, and it is not only Indian Affairs but other areas as well, is the fact that the Public Service of Canada has very little management skills at the senior levels of departments. If you read the horror stories, the things that have happened are utterly ridiculous if there is any responsibility.

In earlier meetings we came to two conclusions, and one of them—and it is specifically on the record; the question is there—is that there really is no censure of any individual regardless of what he does in a department. There is no scheme. I note that we are developing schemes now whereby a department may be censured in one way or another, but gentlemen, with the cost over-runs, with the lack of care, with the almost total lack of real management skills in the building of these schools, surely to goodness you have incompetent people making decisions in these areas, or at least during those years. I wonder whatever happened to them; whether they are in the same jobs or are likely to be in a position to goof up again.

**An hon. Member:** They have been promoted.

**Mr. Cook:** Yes, or have they been promoted? Is that what has happened to them? Unless we can get some handle on who is the individual responsible for this quite frankly financial disaster, in terms of the public money of Canada, how do we handle it? Gentlemen, from your point of view, I would appreciate your comments and actually your advice and counsel to this Committee as to how we really get hold of it. That is the question I want you to answer.

• 1200

But I would make one other comment, because everything in your letter, sir, everything I have seen from each one of the departments, seems to indicate, well, we looked at it and we did this wrong, but, by golly, we are not going to do it again. I am not so sure that it is not going to happen again and I would like to know some way we can determine responsibility because at the moment it does not seem anybody in the Public Service is responsible for a cost over-run for trying to build a school on hard rock or for any number of these things. Could you help me, sir, with that question?

**The Chairman:** Mr. Fournier.

**Mr. Fournier:** Mr. Chairman, there is no simple answer to that. I think we would all like a simple answer but I do not think there is one.

There is no doubt, however, that in our department the new Deputy Minister is really zeroing in on accountability, who is making decisions on what. Well, a lot of that is already in place. It has to be driven home, I think, in many cases. There

**[Traduction]**

Ce qui me trouble dans toute cette affaire, c'est lorsque je vois ces recommandations et que je vois le TRACE comme tel, il me semble que nous avons là une planification de gestion assez simpliste. Ce que je retiens d'un bon nombre de réunions, non seulement au sujet des Affaires indiennes mais dans d'autres domaines également, c'est qu'au sein de la Fonction publique du Canada, il y a très peu de gestionnaire compétent au niveau supérieur de l'administration ministérielle. Si vous tenez compte de toutes les histoires d'horreur qui circulent, vous constaterez que les choses ridicules qui se sont produites indiquent que personne n'est responsable.

Lors de réunions précédentes, nous en sommes venus à deux conclusions; l'une d'elle, et elle est consignée au procès-verbal, c'est que peu importe ce qu'un particulier peut faire au sein d'un ministère, nous n'avons aucun moyen de contrôle. Il n'y a pas de mesure établie. Je vois que dernièrement on a adopté des mesures permettant de contrôler un ministère d'une façon ou d'une autre. Compte tenu des coûts excédentaires, de la négligence, de l'absence presque totale de gestionnaires compétents pour s'occuper de la construction de ces écoles, il est évident que des incompetents prennent les décisions dans ces régions, ou du moins ce fut le cas au cours de ces années. J'aimerais bien savoir ce qu'il est advenu d'eux; ont-ils toujours le même emploi ou sont-ils plutôt dans un poste où ils peuvent faire d'autres erreurs?

**Une voix:** Ils ont été promus.

**M. Cook:** Oui, ont-ils été promus? Est-ce bien le cas? Comment éviter la récurrence à moins de pouvoir mettre la main sur la personne responsable de ce désastre financier qui frappe les fonds publics du Canada? Messieurs, je vous serais reconnaissants de faire part de votre avis et même de vos conseils à notre comité, quant à la façon de reprendre les choses en main. Voilà ma question.

J'ai autre chose à ajouter, car tout ce que j'ai vu dans votre lettre, monsieur, à propos de chacun des ministères, semble indiquer que les gens reconnaissent leur erreur, mais se jurent bien de ne pas recommencer. Je ne suis pas si certain qu'il n'y aura pas récurrence, et j'aimerais savoir comment nous pourrions identifier les responsables. A l'heure actuelle, il semble que personne à la Fonction publique ne soit responsable des coûts excédentaires, personne n'est responsable si on a essayé de construire une école sur le roc solide ou si on a fait d'autres gaffes du même genre. Pouvez-vous m'aider à régler ce problème, monsieur?

**Le président:** Monsieur Fournier.

**M. Fournier:** Monsieur le président, il n'y a pas de réponse simple à cette question. Tous voudraient bien pouvoir trouver une réponse, mais je ne crois pas qu'il y en ait une.

Toutefois, il ne fait aucun doute au sein de notre ministère que le nouveau sous-ministre porte vraiment attention à l'imputabilité; il veut savoir qui prend quelle décision et à quel propos. L'idée est déjà implantée, mais dans bien des cas, je



## [Text]

is no doubt that a change of attitude within the department is going to be necessary.

I am not trying to cop out in my answer here. I think there are a lot of people whom we would like to finger and say, you know, get out. But in our case, as you know, our clients have a very heavy impact on the decision-making process. Very often engineers, project managers or regional or district managers in departments, walk a tight-rope and sometimes do not really know who is finally responsible for the decision that was taken.

I want to say though that we are very concerned with responsibility and accountability, and this is what we attempted to do in issuing our directive on the role of engineers and architects in the department vis-à-vis the role of the activity manager, that where one leaves off the other starts. We hope that this will clarify some of our problems. We have tightened up the responsibility and we have put project managers in charge of monitoring projects which are delivered either by private consultants or by the Department of Public Works.

Many of the people that the hon. member refers to are no longer in place. Now, whether they have been promoted or not I am not sure, but I know that Dr. Sebastyan and I, over the last two years, have not promoted very many people. We have attempted to move them aside when we have had difficulty with the due process of trying to get rid of them completely. We have moved them aside but yet are, we hope, using them on what they are best at doing.

**Mr. Cook:** That raises some other questions, Mr. Chairman.

**Mr. Fournier:** I think I had better stop right there.

**The Chairman:** Mr. Cook, that is a very good line of questioning but I am afraid your time is up.

**Mr. Cook:** Mr. Chairman, could I just ask one quick one—30 seconds. After all, sir, I did hand over to somebody else so he could have a chance the other day.

My last question, sir. You seem to be saying to me, Mr. Fournier, that in your department prior to 1977 it was complete chaos and there was no planning and there was no control or anything else taking place, because all the things you have told us have taken place since then. But prior to that date, if we were to go back and look we would find even a worse mess. Is that what you are saying, sir?

**Mr. Fournier:** Well, I will rely on the Auditor General to agree with that.

**The Chairman:** Mr. Fulton, did you want to add anything to that answer? Very quickly, please.

**Mr. J. F. Fulton (Director, Planning and Evaluation Division, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** Mr. Chairman, I thought it might be useful perhaps to bring the members up to date as to what has gone on since the Auditor General's Report in response to his recommendations, which one of the members has drawn attention to, particularly paragraph 3.26.

## [Translation]

crois qu'il faut insister. Il ne fait aucun doute qu'au sein du ministère, un changement d'attitude sera nécessaire.

Je n'essaie pas ici d'éviter de répondre. Il y a bien des gens que nous voudrions pouvoir pointer du doigt pour leur indiquer la sortie. Cela étant, vous savez que dans notre cas nos clients ont une influence considérable sur la prise de décision. Bien souvent, les ingénieurs, les gestionnaires de projet ou les gestionnaires régionaux dans les ministères marchent sur des œufs et parfois ne savent pas vraiment qui est finalement responsable des décisions qui ont été prises.

J'ajouterai toutefois que nous sommes très préoccupés par les questions de responsabilité et d'imputabilité; en émettant une directive sur le rôle des ingénieurs et des architectes du ministère vis-à-vis le rôle des gestionnaires d'activités, nous avons tenté de faire comprendre que lorsque le travail de l'un se termine, le travail de l'autre commence. Nous espérons que cela permettra de résoudre certains de nos problèmes. Nous avons précisé les responsabilités et nous avons chargé les gestionnaires de projets de surveiller les projets mis en œuvre par des experts-conseil du secteur privé ou par le ministère des Travaux publics.

Un bon nombre des personnes dont parlait l'honorable député ne sont plus en poste. Je ne suis pas certain que ces personnes aient été promues, mais je sais que M. Sebastyan et moi-même n'avons pas promu beaucoup d'employés depuis deux ans. Lorsque nous ne sommes pas parvenus à nous en débarrasser complètement, en bonne et due forme, nous les avons mutés. Nous espérons quand même qu'ils travaillent au meilleur de leur compétence.

**M. Cook:** Voilà qui m'inspire d'autres questions, monsieur le président.

**M. Fournier:** Je crois que je ferais bien de m'arrêter ici.

**Le président:** Monsieur Cook, vos questions sont très intéressantes, mais je crains bien que votre temps soit écoulé.

**M. Cook:** Monsieur le président, permettez-vous une brève question, 30 secondes. Après tout, monsieur, l'autre jour j'ai cédé la parole à quelqu'un d'autre pour lui donner l'occasion de parler.

Voici ma dernière question, monsieur Fournier. Vous semblez dire qu'avant 1977, le désordre total régnait dans votre ministère; il n'y avait aucune planification, aucun contrôle, absolument rien. Toutes les mesures dont vous nous avez parlé ont été prises depuis lors. Cela signifie-t-il, monsieur, que si nous remontions à une période précédant cette date, nous découvririons un gâchis encore pire?

**M. Fournier:** Si j'en crois les propos du vérificateur général, je dois répondre par l'affirmative.

**Le président:** Monsieur Fulton, voulez-vous ajouter à cette réponse? Rapidement s'il vous plaît.

**M. J. F. Fulton (directeur, division de la planification et de l'évaluation, Direction de la politique administrative, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Monsieur le président, je crois qu'il serait peut-être utile de rappeler aux membres ce qui s'est fait jusqu'à maintenant en réponse aux recommandations contenues dans le rapport du vérificateur général; l'un des membres a souligné particulièrement le paragraphe 3.26.

[Texte]

• 1205

Since the Major Crown Projects policy was issued, we have also issued four other specific documents that pertain to the whole question of project management. In July there was *Directives on Cost Control*, which Dr. Meyboom mentioned at one of your previous sessions.

**The Chairman:** That has been tabled at this Committee.

**Mr. Fulton:** Yes. We also, in November, 1978, produced a circular letter on the approval of capital projects, which went into a great deal of detail on what items should be included in submissions, the costing, review of submissions, the question of implementing administrative procedures in controls on expenditures. In September of this year we also issued an *aide memoire*, which was on suggested practices to handle all capital projects below the \$100-million level, which are covered, of course, by the specific Major Crown Projects policy. This one, on suggested practices or guidelines, goes through the total planning, development, implementation process. To link that in a total umbrella we have also produced a circular on the procurement and training of major crown project leaders. So the member's points are well taken, that we have not, perhaps, in the past been able to identify people trained in this area. This, hopefully, will move in that direction.

**The Chairman:** Mr. Fulton, could you table, or forward to us, those papers?

**Mr. Fulton:** I have copies of those documents.

**The Chairman:** I am thinking of those of November, 1978, September, 1979—that was an *aide memoire* you tell me; then the last document, I do not think you gave us a date for it.

**Mr. Fulton:** That was in September, 1979, also.

**The Chairman:** Thank you. Are there copies available that could be provided to members?

**Mr. Fulton:** I have copies here, if members would like them for reference. Yes, sir.

**The Chairman:** I think they would, and then we could make a decision after we look at them as to whether they should be printed. Mr. Murphy.

**Mr. Murphy:** Thank you, Mr. Chairman. If I could start off by referring to your letter, Mr. Fournier, page 4, paragraph ii), to the effect that:

A study of the costs and benefits of Indian labour versus contract construction was completed in April 1979 and will be utilized in program planning.

I have a specific concern that this study may imply that we should be using more contracts versus native employment. This may be succeeding on the project itself but I would wonder if,

[Traduction]

Depuis la publication de la politique sur les grands travaux d'équipement, nous avons également publié quatre autres documents portant précisément sur la gestion des projets. En juillet, nous avons publié les directives sur le contrôle des coûts, dont M. Meyboom vous a parlé lors d'une réunion précédente.

**Le président:** Ce document a été déposé devant notre Comité.

**M. Fulton:** Oui. Également, en novembre 1978, nous avons distribué une lettre circulaire portant sur l'adoption des projets d'acquisitions d'immobilisations. Cette lettre expliquait en détail quels articles devaient être inclus dans les soumissions, quelle était la procédure de révision des coûts; on y parlait également de la mise en œuvre des dépenses. En septembre de cette année, nous avons également publié un aide-mémoire sur la façon de traiter tous les projets d'acquisitions d'immobilisations n'excédant pas 100 millions de dollars, projets qui sont, bien sûr, inclus dans la politique sur les grands travaux d'équipement. Dans ce document portant sur les pratiques et les lignes directrices souhaitables, on expose en détail le processus de planification, de mise au point et de mise en œuvre. Afin de relier toutes ces directives, nous avons également émis une lettre circulaire sur l'approvisionnement et sur la formation de directeurs pour ces grands travaux d'équipement. Le député a probablement raison d'affirmer que jusqu'à maintenant, nous n'avons pas été en mesure de trouver des personnes compétentes dans ce domaine. Nous espérons que grâce à ces directives nous y parviendrons.

**Le président:** Monsieur Fulton, pouvez-vous déposer ou nous faire parvenir ces documents?

**M. Fulton:** J'ai ici des exemplaires de ces documents.

**Le président:** Je parle de vos circulaires de novembre 1978 et de septembre 1979, vous avez dit que c'était un aide-mémoire; puis il y avait un autre document dont vous ne nous avez pas donné la date, je crois.

**M. Fulton:** C'était également un document daté de septembre 1979.

**Le président:** Merci. Pouvez-vous en distribuer des exemplaires aux membres?

**M. Fulton:** Oui, monsieur. J'ai ici des exemplaires que les membres pourront consulter s'ils le désirent.

**Le président:** Je crois qu'ils le souhaitent, effectivement. Quand nous les aurons consultés, nous pourrions décider si nous voulons les annexer. Monsieur Murphy.

**M. Murphy:** Merci, monsieur le président. Monsieur Fournier, je vous renvoie d'abord à la page 4 de votre lettre, paragraphe 1, et je lis:

En avril 1979, nous avons terminé une étude avantages—coûts fondée sur une comparaison entre l'embauche des Indiens et l'attribution de contrats de construction; cette étude sera utilisée dans la planification des programmes.

Je soupçonne que cette étude prône l'attribution d'un plus grand nombre de contrats au détriment de l'embauche des autochtones. Cela est peut-être valable pour le projet lui-

[Text]

in terms of welfare costs and other related costs, it does not actually cost the government some money. I am going to ask you for a short summary of what has been recommended in this study.

**Mr. Fournier:** Dr. Sebastyan will answer that.

**Mr. Sebastyan:** As part of the study we picked two projects in each region—there were 12 projects—and we tried, as well as was humanly possible, to compare contract work and Indian day labour work. It is a bit like comparing apples and oranges. It is very difficult to compare two projects in two different regions and with different transportation conditions. But, for order of magnitude, you find that about a 10-per cent cost increase is effected by the use of Indian day labour. If you want to balance this 10-per cent extra cost with intangibles—which are very difficult to measure but are still real, like employment, direct purchase of materials in the area, increase of community spirit, reduction in the benefits that you have to spend—these things can be done. I have here the recommendations, or the general conclusions, from that report and either we can transfer it or I can read it into the record, as you wish.

• 1210

We also have a method now available that, knowing the quality of Indian labour available in various parts of the country, we can estimate what would be the extra costs involved in introducing day labour. Then the social managers can decide if it is worth it or not. So I have the general findings of the report that we can pass on and we have a methodology to determine the actual dollar value difference.

**Mr. Fournier:** Mr. Chairman, I might just add to Dr. Sebastyan's comment. One of the other benefits which we feel in the department is very useful in the use of Indian day labour on these projects is that it provides a training opportunity, to begin with, which we may otherwise have to fund separately through our education activity in the program. Also, to the extent that we can employ Indians on these projects, it does tend to decrease our social assistance. So there are offsets. Now, we look at such avenues as the use of Indian labour on capital projects, as avenues to release funds towards other things.

**The Chairman:** Dr. Sebastyan, you referred to a report and you suggested it ought to be tabled or read into the record.

**Mr. Sebastyan:** Perhaps the findings can be tabled.

**The Chairman:** Perhaps the findings could be tabled and we could print them as part of these proceedings.

**Mr. Fournier:** Yes, we will forward them to Mr. Campbell.

[Translation]

même, mais je me demande si le gouvernement n'y perd pas, compte tenu des coûts de bien-être social et autres dépenses connexes. J'aimerais avoir un bref résumé des recommandations contenues dans cette étude.

**M. Fournier:** M. Sebastyan va répondre à cette question.

**M. Sebastyan:** Dans le cadre de cette étude, nous avons choisi deux projets dans chaque région. Il y avait 12 projets en tout. Nous avons tenté, le plus humainement possible, de comparer le travail effectué par des contracteurs, et le travail effectué par des manœuvres autochtones. C'est un peu comme comparer des pommes et des oranges. Il est très difficile de comparer deux projets situés dans deux régions différentes, lorsque les conditions de transport ne sont pas les mêmes. Toutefois, pour vous donner une idée, l'embauche de manœuvres autochtones se traduit par une augmentation d'environ 10 p. 100 des coûts. Si vous voulez comparer cette augmentation de 10 p. 100 avec des facteurs intangibles qui sont très difficiles à mesurer mais qui sont quand même réels, comme l'embauche, l'achat direct de matériaux dans la région, l'amélioration de l'esprit communautaire, la réduction des prestations d'aide sociale à verser, le calcul peut être effectué. J'ai ici les recommandations, ou les conclusions générales de ce rapport. Nous pourrions vous les communiquer ou je peux les consigner au procès-verbal, comme vous voulez.

Grâce à une nouvelle méthode, et connaissant la qualité du travail autochtone dans les diverses régions du pays, nous pouvons calculer quels seraient les frais supplémentaires entraînés par l'embauche de manœuvres autochtones. Les gestionnaires des programmes sociaux pourront alors décider si la dépense vaut la peine d'être faite. J'ai donc ici les conclusions générales de ce rapport, et nous pouvons vous les communiquer. Nous disposons d'une méthode qui permet de déterminer l'écart entre la valeur reçue et l'argent dépensé.

**M. Fournier:** Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter quelques mots aux propos de M. Sebastyan. Au Ministère, nous croyons qu'il est très utile d'employer des manœuvres autochtones pour ces projets, entre autres parce que cela leur offre une possibilité de formation. Autrement, nous devrions peut-être payer pour cette formation dans le cadre des programmes d'éducation. Également, la quantité d'aide sociale que nous devons fournir décroît dans la mesure où nous pouvons employer des autochtones pour travailler à ces projets. Il y a donc des avantages. Nous concevons maintenant l'embauche de travailleurs autochtones dans le cadre des projets d'immobilisation comme un moyen de libérer des fonds pour d'autres usages.

**Le président:** Monsieur Sebastyan, vous avez parlé d'un rapport et proposé qu'il soit déposé ou consigné au procès-verbal.

**M. Sebastyan:** Nous pourrions peut-être déposer ces conclusions.

**Le président:** Oui, ce rapport pourrait être déposé et nous l'annexerions au compte rendu de nos délibérations.

**M. Fournier:** Oui, nous enverrons ce document à M. Gamble.



[Texte]

**Mr. Murphy:** And also, I believe, you have a methodology that you follow. Is that right?

**Mr. Sebastyan:** Well, we have a methodology to determine this: what more does it cost to do day labour work than contract work assuming different effectiveness of Indian labour?

**Mr. Murphy:** All right, that is what I wanted. Can I have that tabled as well?

**Mr. Sebastyan:** It is a full report.

**Mr. Murphy:** So can we have it circulated, then?

**Mr. Fournier:** We will arrange with Mr. Campbell to table that.

**The Chairman:** I think, if we had copies for the members of the Committee that would be adequate.

**Mr. Murphy:** Just following up with what I was saying earlier, I am concerned about lack of co-ordination within Indian Affairs specific projects, and I will give you an example of why I have that concern.

This weekend there was a *Winnipeg Tribune* article—Saturday, I believe—referring to a health situation in Norway House, Manitoba. Of course, what has happened there is that the native people, approximately 2,500 of them, either get their water from two standpipes or they get it from the lake, and most of them get it from the lake. What has happened is that the sewage from the school and teacher residences goes through a lagoon, which is not adequate, and of course the people are drinking polluted water and there has been hospitalization because of this.

The problem is, in terms of co-ordination, that the native people have moved into a closer grouping because they were promised in the past water and sewage.

**The Chairman:** Mr. Murphy, I wonder if this is a proper subject of the hearing here this morning. I think that the issues raised are valid but I do not know that they really relate to the SPICE project per se, do they?

**Mr. Murphy:** All right. I was just trying to make a point, and I will leave it after explaining it. The point is that the lack of co-ordination quite often ends up with more costs. If we do not have native employment we end up with more costs in the long run. If we do not co-ordinate the building or delivery of projects, we can end up with social costs as well. But I will leave the matter at this time.

One thing I am concerned about, especially in isolated areas as in Northern Manitoba, is that we build a new school building and then in a very short number of years we have to have extra classrooms, quite often replacement classrooms. Having lived in the North for a number of years, I realize that the cost of these classrooms must be extremely high just in terms of heating and in terms of getting the classrooms up there.

In determining the size of a new school in some of these communities, especially with the high birth rate, do you take

[Traduction]

**Mr. Murphy:** Je crois que vous suivez également une méthode. Est-ce juste?

**Mr. Sebastyan:** Nous avons une méthode qui nous permet de déterminer combien il en coûte de plus pour faire effectuer ce travail à la journée plutôt que sous contrat, compte tenu de la différence de productivité chez les travailleurs autochtones.

**Mr. Murphy:** C'est bon, c'est ce que je veux obtenir. Pouvez-vous nous donner ce document également?

**Mr. Sebastyan:** Il s'agit d'un rapport complet.

**Mr. Murphy:** Pouvez-vous le faire circuler alors?

**Mr. Fournier:** Nous nous entendrons avec M. Campbell pour déposer ce document.

**Le président:** Je crois qu'il suffirait d'en obtenir quelques exemplaires pour les membres du Comité.

**Mr. Murphy:** Pour revenir à ce que je disais plus tôt, je m'inquiète du manque de coordination entre les divers projets du ministère des Affaires indiennes; voici un exemple qui justifie ma préoccupation.

La fin de semaine dernière, samedi je crois, un article du *Winnipeg Tribune* exposait un problème de santé à Norway House au Manitoba. Ce qui s'est produit là-bas, c'est que les autochtones ont de l'eau ou bien à l'un des deux seuls robinets, ou bien au lac; la plupart d'entre eux vont la chercher au lac. Ils sont environ 2,500. Les eaux usées de l'école et des résidences des professeurs sont déversées dans un lagon, ce qui n'est pas adéquat; bien sûr, ces gens boivent de l'eau polluée, ce qui a entraîné l'hospitalisation de certains.

Il y a évidemment un problème de coordination, ces autochtones s'étant regroupés plus étroitement parce qu'on leur a déjà promis un système d'aqueduc et d'égoûts.

**Le président:** Monsieur Murphy, je ne crois pas que ces questions soient pertinentes à l'objet de notre réunion de ce matin. A mon avis, les questions soulevées sont tout à fait valables, mais je crois pas qu'elles relèvent directement du T.R.A.C.E.

**Mr. Murphy:** D'accord. J'essayais simplement de faire valoir mon argument, et je me contenterai de m'expliquer brièvement. A mon avis, l'absence de coordination entraîne très souvent des frais supplémentaires. A long terme, si nous n'embauchons pas les autochtones, les coûts finissent par être plus élevés. Si nous ne coordonnons pas la construction des édifices ou la mise en œuvre des projets, nous pourrions également récolter des coûts sociaux. Je n'en dirai pas plus pour l'instant.

Je me préoccupe du fait que, particulièrement dans les régions isolées comme le nord du Manitoba, on construise de nouvelles écoles pour s'apercevoir, quelques années plus tard, qu'il faut ajouter des salles de classe, qu'il faut même souvent remplacer ces salles de classe. J'ai vécu dans le Nord pendant quelques années et je sais bien que le coût de ces salles de classe doit être extrêmement élevé, ne serait-ce que le chauffage ou le transport.

Dans certaines de ces communautés, le taux de natalité est très élevé. Quand vous déterminez la taille d'une nouvelle école



[Text]

into account that in an isolated area perhaps you should be building one large building rather than having to keep adding on over a number of years? Do you have a special calculation for that?

**The Chairman:** Dr. Sebastyan.

• 1215

**Mr. Sebastyan:** Well, I can tell you what I understand is the basic requirement, as the engineer gets it. The basic requirement comes from the educational people who have the statistics. On the basis of the statistics, they make projections, and the design year is conveyed to us; that is, what number of students we have to accommodate in a specific design year. For a number of students, in accordance with the standards, we have X square feet, and that will give you the size of the school for the design year, and the school standard gives the quality.

Okay. Now you have raised the query: what is the design year in the North? That has to be a cost analysis. Is it worthwhile to bring it in and invest in it, be ahead of the times, or should we add as necessary? So it is a judgment basis for each individual case based on statistics.

**Mr. Murphy:** But that judgment has been made?

**Mr. Sebastyan:** Yes.

**Mr. Murphy:** Okay. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Murphy.

Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** Thank you very much, Mr. Chairman.

One of the things I am having great difficulty in understanding follows from what Mr. Cook was saying and what Mr. Kent mentioned, that there are no feasibility studies, no site studies, no project managers on the items. Then, from the answers you have given, these things all seem to have come into vogue since 1977-78. I wonder why it took the department so long?

We were using feasibility studies and project managers and site studies way back in the early fifties, and maybe others were using them before that. This is a common "must" in construction projects, at least in the Province of Alberta. I wonder why it took so long? Was it because the ministry would not let you do it, or was there just a careless attitude, or what? It sounds as though we were in the primitive ages up to 1977. Can you explain why this was? That was public money back in 1950 and 1960, too.

**Mr. Fournier:** Mr. Chairman, I frankly do not know why it took so long. As the honourable member mentions, and I agree with him, all these things have been motherhood to a lot of people for a long time. But we recognize, and I think the members recognize, that the Department of Indian and North-

[Translation]

dans ces régions éloignées, ne croyez-vous pas qu'il serait préférable de construire un gros édifice, plutôt que de devoir ajouter des salles de classe au cours des ans? Avez-vous une formule de calcul qui tienne compte de ces facteurs?

**Le président:** Monsieur Sebastyan.

**M. Sebastyan:** Je peux vous expliquer les règles de base, telles que l'ingénieur les reçoit. Ces règles de base sont préparées par les responsables des services d'éducation qui ont en main les statistiques. Compte tenu de ces statistiques, ils font des projections et désignent une année; ces projections nous sont communiquées; on nous dit quel nombre d'étudiants nous aurons à loger pour l'année désignée. Conformément aux normes, nous multiplions un nombre X d'étudiants par un nombre X de pieds carrés, ce qui nous donne la taille de l'école pour l'année désignée; c'est l'école qui décide des normes de qualité.

Voilà. Vous voulez maintenant savoir à quoi correspond l'année désignée dans le Nord? Cela dépend d'une étude de rentabilité. Est-il plus pratique d'investir et de construire en fonction des années à venir, ou devons-nous au contraire ajouter des constructions lorsqu'elles deviennent nécessaires? Un jugement est porté dans chaque cas, en tenant compte des statistiques.

**M. Murphy:** Cette décision est-elle prise?

**M. Sebastyan:** Oui.

**M. Murphy:** D'accord. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Murphy.

Monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Merci beaucoup, monsieur le président.

J'ai beaucoup de difficulté à comprendre ce que disaient MM. Cook et Kent, à savoir que pour ces travaux, aucune étude de faisabilité n'a été entreprise, les études sur le site n'ont pas été faites, et il n'y a aucun chef de projet. D'après les réponses que vous avez données, il semble que tous ces éléments sont devenus à la mode depuis 1977-1978. Pourquoi le ministère a-t-il mis tant de temps?

Nous nous servions déjà des études de faisabilité et des études sur les sites, nous avions déjà des gestionnaires de projets au début des années 1950; d'autres les utilisaient peut-être avant cela. C'est là une exigence très commune dans les projets de construction, du moins en Alberta. Je voudrais savoir pourquoi on a tant tardé? Est-ce que le ministère ne vous le permettait pas? Est-ce simplement négligence? Il me semble que jusqu'en 1977, nous en étions encore au moyen-âge. Pouvez-vous expliquer cette situation? Les sommes dépensées pendant les années 1950 et 1960 étaient également des fonds publics.

**M. Fournier:** Monsieur le président, en toute franchise, je ne sais pas pourquoi nous avons tant tardé. J'en conviens parfaitement avec l'honorable député, toutes ces choses sont élémentaires pour bien des gens depuis très longtemps. Tout comme les députés, nous reconnaissons que le ministère des Affaires

## [Texte]

ern Affairs is really a social program and it has been very difficult for the professionals, if you want, who are usually regarded as control artists, to bring into place those things which were felt to be necessary in order for the proper planning, the proper management and monitoring of the organization, albeit that in the last couple of years these things have happened.

There is no doubt that the reports of the Auditor General over the last couple of years, about lack of control in government, have made our job easier. I am not saying that we did it all or that the new team in the department did it all by itself. But back in 1977, the engineering capability in the field was only evident by its absence in numbers and by the degree of influence and authority that it had in actually having a real meaningful input into the delivery of capital programs. But that has changed.

Why did it not change before 1977? Frankly, I do not know; and I do not think there are many of us in the department now who would have that answer.

**Mr. Taylor (Bow River):** Well, if you do not know, then I guess that ends it. However, I find it difficult when I look at one of the reserves in my own riding and find 27 people living in one house—completely unsanitary. And I wonder why there has not been some kind of an over-all plan. Money has been voted for the last 30 years but where it has gone to, I have difficulty trying to find out.

I would like to ask Mr. Kent: in your auditing of, say, one of the schools that you were talking about, where there is no feasibility study, no site study, no project manager, are you able to calculate the additional costs to the public purse because these things were not done?

• 1120

**Mr. Kent:** We are not in a position to do that comprehensively. We could have produced figures. For example, I think of one site in northern Ontario where there was not an adequate investigation of the sewage system and they went ahead trying to build it in one way, put a fair amount of time and money into trying to do it that way, found that it would not work and had to start again from scratch. There were costs involved, obviously, in both the labour and materials and it seemed that on the first approach there were also substantial delays added to the construction project. Indeed, an additional season of construction. And when you realize that this is a northern location where everything must be flown in, you would have to bring your skilled labour back in for an additional season, for example. You would have to leave all your equipment there for an additional year.

There is certainly reason to believe that there were substantial costs, but it would be very difficult for us, quite frankly, given the nature of the financial information that exists, which is very limited, to make any hard estimates. We therefore did not attempt to do so.

**Mr. Taylor (Bow River):** I wonder if that is going to be the answer five, seven, eight, ten years from now. Unless there is something definite going on in this auditing that is going to

## [Traduction]

indiennes et du Nord est essentiellement chargé d'administrer un programme social. Pour les professionnels que l'on considère généralement comme des maîtres de la surveillance, il a été très difficile de mettre en place les mesures que nous croyons nécessaires à la bonne planification, à la bonne gestion et à la surveillance des projets, quoique ces choses se soient produites au cours des deux dernières années.

Il ne fait aucun doute que notre travail a été facilité par les deux derniers rapports du vérificateur général où l'on parle de l'absence de contrôle au sein du gouvernement. Je n'affirme pas que la nouvelle équipe du Ministère soit responsable de tous ces progrès. En 1977, nos ingénieurs dans les régions ne se faisaient remarquer que par leur petit nombre et par le peu d'influence qu'ils avaient dans la mise en œuvre des programmes d'immobilisation. Cela a changé.

Pourquoi n'y a-t-il pas eu de changement avant 1977? Franchement, je ne sais pas. Je crois que bien peu d'entre nous du ministère pourrions vous donner une réponse.

**M. Taylor (Bow River):** Alors, si vous ne le savez pas, je ne peux poursuivre. Il est malheureux que dans l'une des réserves de ma propre circonscription, 27 personnes vivent dans une seule maison. Ce n'est absolument pas hygiénique. Je me demande pourquoi un plan global quelconque n'a pas été mis en œuvre. Des sommes ont été accordées à ces fins au cours des 30 dernières années, mais je vois mal où elles sont passées.

Monsieur Kent, quand vous faites la vérification d'un projet comme celui des écoles dont vous nous parliez, vous est-il possible de calculer les dépenses supplémentaires tirées des fonds publics et qui sont imputables à l'absence d'étude de faisabilité et de sites, à l'absence de gestionnaires de projets?

**M. Kent:** Nous ne sommes pas en mesure de faire un calcul aussi détaillé. Nous pourrions obtenir ces chiffres. Par exemple, je pense à un endroit dans le nord de l'Ontario où l'étude préalable du système d'égout n'avait pas été suffisante. On a consacré pas mal d'argent et de temps à essayer de construire d'une certaine façon puis, quand on a constaté que cela ne marchait pas, on a dû recommencer à zéro. Bien entendu, cela a entraîné des frais supplémentaire, tant en main-d'œuvre qu'en matériel, et cette erreur a également retardé la construction. De fait, il a fallu une année supplémentaire de construction. Il faut bien se rappeler que dans ces régions nordiques, tout le matériel doit être envoyé par avion. Tout le personnel spécialisé a dû être ramené pour une saison supplémentaire. Tout l'équipement a dû être laissé sur place pendant une année de plus.

Vous avez certainement raison de croire que les coûts ont été substantiels, mais en toute franchise, il nous serait très difficile de faire une évaluation juste, compte tenu de la minceur des renseignements financiers disponibles. C'est la raison pour laquelle nous n'avons rien tenté en ce sens.

**M. Taylor (Bow River):** Je me demande si on nous donnera les mêmes réponses dans cinq, 7, 8 ou 10 ans. Si cette vérification, ne donne pas des indications précises sur les



*[Text]*

indicate how much money is being wasted, where you put your finger on who is responsible, we will have the same story in 1990. Is there something now that is taking place that did not take place when you audited these particular books?

**The Chairman:** I think that is what we are after here, Mr. Taylor, and that is why we are examining these special procedures and cost effectiveness. Perhaps Mr. Meyers could respond to that.

**Mr. Meyers:** Yes. I think what we are proposing is a management control system that would lead to the department doing an evaluation themselves. But under our act we do have the option. It says "has due regard been paid to the economy". We would look at the systems and procedures and ask the question, did the department demonstrate due regard for economy, which is essentially what we did on SPICE. Or we can do a substantive test and ask ourselves the question, did they actually achieve economy, because you cannot achieve economy without paying due regard or you can pay due regard and not achieve economy. But the substantive test is much more expensive and much more debatable.

To go back on a project that took place three years ago and say had you done these things you would have found out this information and therefore you would have built your sewage disposal system in a different way, that is going to cost a lot more in terms of audit dollars. Ourselves, we think the management control and the systems approach is much more appropriate to solving the problem, and for the department to do their own evaluation.

**Mr. Taylor (Bow River):** There are two other items I would like to deal with in that respect. In connection with the capital cost of schools, do you have a different architect for every school?

**Mr. Sebastyan:** Ninety-five per cent of our schools are designed for Public Works. We hand it over to them. Basically you are right. Basically, there is a different architect for each school. That is the reason we put in our space standards and quality standards, in order to get some common denominator. But right now we have a cost manual and we know what our square footage of costs are all across the country, depending how far we are from a main industrial centre. We are not even processing Treasury Board submissions any more unless the costs submitted by Public Works are passing that order of magnitude of costs. So we have a handle on it.

**Mr. Taylor (Bow River):** Could I stop you for a second? You say that there is a different architect for every school.

**Mr. Sebastyan:** I would say that is a good assumption.

**Mr. Taylor (Bow River):** I can immediately tell you that is one of the ways your money is disappearing. There is no incentive for an architect to keep the price down if he is paid on a percentage of the total cost of that project.

*[Translation]*

sommes gaspillées, et les responsables, on nous racontera la même chose en 1990. Avez-vous maintenant mis en œuvre des mesures qui n'existaient pas lorsque vous avez vérifié ces livres?

**Le président:** Monsieur Taylor, je crois que c'est ce que nous cherchons ici, et c'est pourquoi nous allons étudier ces procédures spéciales et ces équations coûts-efficacité. M. Meyers pourra peut-être répondre.

**M. Meyers:** Oui. Nous proposons un système de contrôle et de gestion qui amènera le ministère à faire sa propre évaluation. Aux termes de la loi qui nous régit, nous avons le choix. Je vous en cite un passage: «l'objectif d'économie a-t-il été poursuivi avec diligence?» A partir des systèmes et des procédures, nous pouvons nous demander si le ministère a fait preuve de diligence dans ces efforts d'économie; c'est essentiellement ce que nous avons fait dans le cadre du T.R.A.C.E. Nous pourrions également faire un test indépendant et nous demander si nous avons respecté les critères d'économie; il est impossible de respecter ces critères d'économie sans faire preuve de diligence; par contre il est possible de faire preuve de diligence sans respecter les critères d'économie. Un test indépendant coûte beaucoup plus cher et ses résultats sont beaucoup plus discutables.

Il coûterait beaucoup plus cher de vérifier les comptes de projets exécutés il y a trois ans et de déterminer si, après avoir fait toutes les études voulues et après avoir découvert ces renseignements, nous aurions construit ce réseau d'égouts d'une autre façon. Quant à nous, nous croyons que le système de contrôle et de gestion sera plus utile pour nous aider à résoudre le problème et pour permettre au ministère de faire sa propre évaluation.

**M. Taylor (Bow River):** J'ai deux autres questions à ce sujet. Je pense au coût de ces écoles, et je me demande si vous avez un architecte pour chacune?

**M. Sebastyan:** Quatre-vingt quinze p. 100 de nos écoles sont conçues par les Travaux publics. Nous leur confions cette tâche. Vous avez essentiellement raison. Il y a un architecte différent pour chaque école. C'est pourquoi nous avons établi des normes d'espace et de qualité, afin de maintenir une certaine uniformité. Nous avons maintenant un manuel des coûts et nous savons exactement combien nous coûte chaque pied carré d'espace dans toutes les régions du pays, selon la distance du centre industriel le plus rapproché. Nous n'étudions même plus les offres présentées au Conseil du Trésor, à moins que les coûts déterminés par les Travaux publics ne dépassent un certain niveau. Nous avons donc un certain contrôle.

**M. Taylor (Bow River):** Puis-je vous interrompre un instant? Vous dites qu'il y a un architecte différent pour chaque école.

**M. Sebastyan:** C'est à peu près juste.

**M. Taylor (Bow River):** Je peux vous dire tout de suite que c'est une des raisons qui font que votre argent disparaît. Si l'architecte est payé au pourcentage du coût total du projet, rien ne l'incite à diminuer les coûts.

[Texte]

**Mr. Sebastyan:** I also said that we now know what should be the square footage of cost, and this cost should not be overrun.

**Mr. Taylor (Bow River):** No, but if you are going to hire an architect you are still going to pay his fee based on the cost of that project.

**Mr. Sebastyan:** The architect's fee also depends on a total estimate of capital cost. If the contract is in excess, if he does not bring in that project using the total estimate of cost, he has to redesign it from his own money.

• 1225

**Mr. Taylor (Bow River):** Did it ever occur to the department that you have one of your own architects within your department design a school that is suitable in probably 75 per cent of the reserves, and look how much money you are going to save right there.

**Mr. Sebastyan:** Surely, surely, but it is unacceptable to Indian leadership. What we have is guideline drawings.

**Mr. Taylor (Bow River):** Just a moment. The Indians tell me this is one of the things they complain about, but nobody will listen to them. So that brings me to the next question.

**The Chairman:** We are running out of time unfortunately.

**Mr. Taylor (Bow River):** My time is gone?

**The Chairman:** I am afraid it is.

**Mr. Taylor (Bow River):** Okay.

**The Chairman:** I think that line of questioning might well be pursued with a written question, if you like.

I have a question of privilege from Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** Yes. It is not regarding general questioning. I was putting my name down for that. But something was said by, I forgot your name, sir—the last gentleman on your right.

**The Chairman:** Mr. Almack.

**Mr. Cameron:** If I heard you correctly, you made a statement, in discussing the length of periods that schools were going up, "cost is just inflation", and you have not lost anything. Is that a correct quote, sir?

**The Chairman:** I am not sure that is a question of privilege, Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** The thing I want to pursue—and I just cannot let this meeting break up with that—if that is your attitude, sir, that is not an attitude that taxpayers have; I do not, nor am I sure any one of my taxpayers', they are very concerned about inflation, and just to say that, well the cost can increase next year and the following year, and inflation will take care of it, is not something the taxpayer views . . .

**The Chairman:** Let me make a suggestion as the Chairman. I think I recall the context in which the statement was made,

[Traduction]

**M. Sebastyan:** Je vous ai également dit que nous savons maintenant combien chaque pied carré devrait nous coûter, et les offres ne doivent pas dépasser ces chiffres.

**M. Taylor (Bow River):** Peut être, mais si vous engagez un architecte, ses honoraires sont quand même fonction du coût du projet.

**M. Sebastyan:** Les honoraires de l'architecte dépendent également du coût total prévu. Si les travaux coûtent plus cher, si le projet ne peut être réalisé en respectant les prévisions, l'architecte doit refaire ses plans à ses propres frais.

**M. Taylor (Bow River):** Avez-vous déjà pensé à demander à un architecte de votre propre ministère de concevoir une école qui serait probablement acceptable dans 75 p. 100 des réserves. Vous pourriez dès lors économiser des sommes importantes.

**M. Sebastyan:** Bien sûr, nous y avons pensé. Mais les chefs indiens ne l'acceptent pas. Nous nous contentons donc d'établir des lignes directrices.

**M. Taylor (Bow River):** Un instant. Les Indiens me disent que c'est là l'une de leur revendication, mais que personne ne veut les écouter. Cela m'amène à la question suivante:

**Le président:** Malheureusement, nous n'avons pas le temps.

**M. Taylor (Bow River):** Mon temps est écoulé?

**Le président:** Je crains bien que oui.

**M. Taylor (Bow River):** D'accord.

**Le président:** A mon avis, vous pourriez poursuivre dans cette voie en soumettant vos questions par écrit, si vous le voulez.

Monsieur Cameron invoque le Règlement.

**M. Cameron:** Oui. Je ne désire pas poser de question. J'ai inscrit mon nom à cette fin. Un intervenant a attiré mon attention, mais j'ai oublié son nom, c'est le dernier monsieur à votre droite.

**Le président:** Monsieur Almack.

**M. Cameron:** Si j'ai bien entendu, lorsque nous discutons de la période de construction des écoles, vous avez affirmé que des coûts supplémentaires n'étaient imputables qu'à l'inflation, et qu'en fait nous n'avions rien perdu. Est-ce bien ce que vous avez dit, monsieur?

**Le président:** Je ne suis pas certain que cela soit un appel au Règlement, monsieur Cameron.

**M. Cameron:** Je ne peux tout simplement pas laisser la réunion se terminer sur cette note. Ce qui me préoccupe, monsieur, c'est votre attitude. Ce n'est pas une attitude que partagent les contribuables. Ce n'est pas ma façon de voir les choses et je suis certain que mes commettants pensent comme moi. Nous sommes tous très préoccupés par l'inflation. Ce ne sont pas les contribuables qui disent que les coûts peuvent augmenter l'année prochaine et l'année suivante, et que l'inflation en sera seule responsable . . .

**Le président:** Permettez-moi une proposition à titre de président. Je crois me rappeler du contexte dans lequel cette



*[Text]*

and I think it related to the acquisition of say, land or whatever. In other words, what is the real cost at a later date. I think it has to be taken in context, so perhaps Mr. Almack would like to reply to that question, or you could put it to him in writing and he could reply to it, and we could incorporate it in the Committee's proceedings.

I think you probably will have the opportunity to question Mr. Almack at a subsequent time.

**Mr. Cameron:** I do not mean anything personal, and I get a little hot under the collar about this.

**Mr. Almack:** I think the point, sir, is the concept of the time value for money; money tied up in a nonproductive asset is waste. I would like to leave it at that.

**Mr. Cameron:** I will reread the statement when it comes out.

Thank you, very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** My next questioner is Mr. Murta. Unfortunately we are quickly running out of time. You have a short question and a short answer?

**Mr. Murta:** Well, I will just make a comment on an impression that was left due to the questioning of, I guess originally, Mr. Cook, and also Mr. Taylor. You seem to imply, at least to myself, that one of the problems you had within the Department of Indian Affairs was that it is a very politically sensitive department or area, and that possibly that was one of the reasons why things were not done quite according to the book as they might have been. In other words, you were a little afraid of the kind of repercussion that would come back. There were either directives going from the Minister down to the department that in effect said, "take it easy and we will work the problems out with the local band", et cetera, and because of that you did not get the kind of control that maybe you should have. Now that was the impression anyway that was left, and you can certainly answer that. The only question I would have, I guess, probably to Mr. Kent is, do you believe that the Department of Indian Affairs, from what you have been led to believe and I would assume from—without going obviously—the report that will be coming out within the not-too-distant future, that the Department of Indian Affairs, through their restructuring of the corrective mechanism, so to speak, that has been put in place, is on the right track, and that they are in effect going to overcome the problems that we have discussed this morning, for example?

**The Chairman:** Mr. Kent.

**Mr. Kent:** We have not had an opportunity to review the new procedures in detail, but basically we think they are heading in the right direction. They are heading in the direction which we direct them in. There will be subsequent audit work going on in the department. Indeed, there is a comprehensive audit in progress at this point, and the Auditor General may well be commenting in the future on the substantive progress made by the department whether these procedures have in fact been successful.

*[Translation]*

déclaration a été faite; si je ne m'abuse, nous parlions de l'acquisition de terres, par exemple; autrement dit, nous parlions de déterminer le coût réel à une date ultérieure. Il faut tenir compte du contexte, à mon avis, et M. Almack pourrait peut-être répondre à cette question. Vous pourriez lui soumettre cette question par écrit, nous consignerions sa réponse aux délibérations du comité.

Vous aurez probablement l'occasion de poser des questions à M. Almack à un autre moment.

**M. Cameron:** Mes remarques n'ont rien de personnel; cette question m'énerve un peu.

**M. Almack:** Dans le cas actuel, monsieur, il faut garder à l'esprit le concept de la valeur du temps par rapport à l'argent; l'argent immobilisé dans un actif improductif est une perte. Je m'arrête là.

**M. Cameron:** Je relirai votre déclaration quand elle sera imprimée.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Le prochain intervenant est M. Murta. Malheureusement, il ne nous reste pas beaucoup de temps. Avez-vous une question courte qui demandera une réponse courte?

**M. Murta:** J'aimerais commenter brièvement une impression que j'ai retirée des réponses aux questions de M. Cook et de M. Taylor. Vous semblez sous-entendre que l'une des difficultés au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, c'est que vous traitez de questions ou de domaines qui sont politiquement très délicats, et que c'était peut-être là l'une des raisons pour lesquelles les choses n'ont pas été faites tout à fait conformément au règlement. Autrement dit, vous craignez un peu les conséquences de vos gestes. Dans ses directives, le ministre vous aurait laissé entendre qu'il fallait être prudent, et que les problèmes seraient réglés à l'échelle locale. En conséquence, vous n'aviez pas le genre de contrôle que vous auriez dû avoir. C'est l'impression que j'ai eue, et vous pouvez certainement apporter des précisions. J'ai une seule question et je pourrais probablement l'adresser à M. Kent. Compte tenu de votre expérience, et du rapport qui sera présenté dans un avenir rapproché, croyez-vous que, grâce à la restructuration de ces mécanismes de surveillance, le ministère des Affaires indiennes soit dans la bonne voie et qu'on réussira à régler les problèmes dont nous avons discuté ce matin?

**Le président:** Merci, monsieur Kent.

**M. Kent:** Nous n'avons pas encore eu l'occasion d'étudier ces nouvelles méthodes en détail, mais nous croyons essentiellement qu'elles remédieront à la situation. D'autres vérifications seront effectuées au ministère. De fait, une vérification complète est en cours à l'heure actuelle et le vérificateur général parlera peut-être bientôt des progrès substantiels réalisés au ministère; il pourra, nous dire si ces procédures sont une réussite.

*[Texte]*

**The Chairman:** Thank you, Mr. Kent. I would like to remind members that there will be a meeting of this Committee on Thursday, November 22 at 11 a.m. in Room 209, West Block.

**Mr. Murta:** Who will be the witnesses at that time?

**The Chairman:** That will be the Ministry of Transport.

**Mr. Desmarais:** What chapters?

**The Chairman:** It will be in the notice. It is Chapter 3, but specifically it is paragraphs 3.63 to 3.71, and 3.74 to 3.78.

With that I shall adjourn the meeting to the call of the Chair.

*[Traduction]*

**Le président:** Merci, monsieur Kent. Je rappelle aux membres qu'il y aura réunion de ce comité, le jeudi 22 novembre à 11 h 00 dans la salle 209 de l'édifice de l'Ouest.

**M. Murta:** Qui sera le témoin?

**Le président:** Nous recevrons le ministre des Transports.

**M. Desmarais:** De quels chapitres traiterons-nous?

**Le président:** Vous trouverez ces renseignements dans l'avis. Nous parlerons du chapitre 3, mais plus précisément des paragraphes 3.63 à 3.71 et 3.74 à 3.78.

La séance est levée.



## APPENDIX "PA-8"

November 19, 1979

## STUDY OF PROCEDURES IN COST EFFECTIVENESS

(SPICE)

The attached letter to the Deputy Minister, Department of Communications is a sample of one sent to the following departments and agencies with the exception of the Commissioner of Corrections and the National Parole Board: (In those two cases their responses were originated on the instructions of the Deputy Solicitor General)

Department of Agriculture  
Department of Communications  
Department of Consumer and Corporate Affairs  
Department of Employment and Immigration  
Department of External Affairs  
Department of Indian Affairs and Northern Development  
Department of Industry, Trade and Commerce  
Department of Labour  
Department of National Defence  
Department of National Health and Welfare  
Department of National Revenue - Customs and Excise  
Department of National Revenue - Taxation  
Post Office Department  
Department of Public Works  
Department of Regional Economic Expansion  
Royal Canadian Mounted Police  
Department of the Secretary of State  
Ministry of the Solicitor General  
Commissioner of Corrections  
National Parole Board  
Department of Transport  
Department of Veterans Affairs

Individual letters identified the specific comments listed in the Auditor General's 1978 Report in Chapters 3, 4, and 5 with respect to departments and agencies and in addition to requesting responses on the individual items, requested their comments on the Audit Criteria.

These letters were sent in March 1979 just before Parliament was dissolved and the answers were received during the next 4 to 5 months.

J.D.W. Campbell,  
Clerk, Standing Committee  
on Public Accounts



BY HAND

March 12, 1979

Mr. Bernard Ostry,  
Deputy Minister,  
Department of Communications,  
20th Floor,  
300 Slater Street,  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Ostry:

I am writing to you on behalf of the Standing Committee on Public Accounts with respect to the Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE) which were reported in Chapters 2, 3, 4, and 5 of the Auditor General's 1978 Report.

The Standing Committee, prior to commencing its review of SPICE, wishes to have departmental and agency comments upon the criteria used by the Auditor General in his SPICE Audits along with a report on actions taken to correct problems revealed in the SPICE Audits.

In this connection, your comments are required on the following:

a) Chapter 4 - Measuring and Increasing Efficiency

Radio Frequency Spectrum Program - Paragraphs 4.28 to 4.30 inclusive  
Audit Criteria - Paragraphs 4.14 to 4.18 inclusive.

As time is running out in this Session, and your responses must be reviewed by our Research staff prior to Committee action, it is requested that this matter be treated on an urgent basis and the responses forwarded by hand to the following address not later than April 12, 1979.

Mr. J.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee  
on Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518,  
180 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario

Your action in this regard would be appreciated.

Yours truly,

J.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee  
on Public Accounts

## APPENDIX "PA-9"

O T T A W A  
K1A 0C5

May 8, 1979

Mr. J.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee on Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518,  
180 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Campbell:

This refers to your letter of March 13, 1979 and our recent response regarding the Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE) which is contained in the Auditor General's 1978 report.

In response to your telephone inquiry and further to your conversation with Mr. Costley, Director of our Financial Administration Division we wish to advise that we feel that the criteria used by the Auditor General as the basis of his SPICE Studies are fair and reasonable.

I trust that this clarifies the matter to your satisfaction. If you require any further information please do not hesitate to contact us.

Yours sincerely,

Gaëtan Lussier

Ottawa, Ontario  
K1A 0C5

April 12, 1979

Mr. J.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee on  
Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518,  
180 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Campbell,

Pursuant to your request on behalf of the Standing Committee on Public Accounts, attached for your consideration are comments relative to the sections of the Auditor General's 1978 Report dealing with the Agricultural Stabilization and Agricultural Products Boards.

I trust that this reply will suffice for your purposes. However, in the event that further details are required, please do not hesitate to contact me or my officials.

Yours sincerely,

Gaétan Lussier



Response for the Standing Committee on Public Accounts

Re: SPICE Comments, Agricultural Stabilization  
and Agricultural Products Boards

1. The general evaluation of the effectiveness of agricultural stabilization programs is carried out as part of the overall responsibility of the Department for programs to further the development of the agricultural industry. The amendments to the Agricultural Stabilization Act passed in 1975 were a direct result of this process. This general evaluation has continued and has involved not only the analysis of Federal programs but also the examination of ways of harmonizing Federal and provincial agricultural stabilization programs. A variety of alternative support levels and support mechanisms have been analyzed. This analysis has been discussed in detail with officials of the provincial Departments of Agriculture.

This general evaluation has led to a proposal for further changes in the Agricultural Stabilization Act which should further increase the effectiveness of these programs in meeting the objectives of Federal agricultural stabilization policies. The proposed changes include: (a) setting support levels equal to current cash costs plus the average market margin over cash costs in the preceding five years, (b) voluntary producer participation with cost sharing on a 2/3:1/3 basis by the Federal Government and producers, (c) adding beef cow-calf to the list of commodities for which programs are mandatory, and (d) establishing quarterly programs for hogs and slaughter cattle. The proposal also recommends that Federal programs be available only to producers in those provinces which agree to phase out their stabilization programs. The proposal is being discussed with representatives of producer groups, further analysis of the impact of the proposal (in particular the effect on production) is being carried out, and program details are being developed.

The concerns and complaints of producers are given careful consideration, both when these concerns relate to specific administrative procedures and when they relate to overall stabilization policy. The proposal currently being considered takes into account concerns and complaints that have been raised by producers since the Act was last amended in 1975. Further meetings have been held with representatives of producer groups across Canada to explain this proposal and to provide producers with an opportunity to raise any further concerns they have.

2. The Department has recently structured a Planning and Evaluation Directorate within the Policy, Planning and Economics Branch, charged with the evaluation of Agriculture Canada programs and activities. The Directorate is concerned with a more systematic approach in this context.

Emphasis in other areas of evaluation in the Department covers forecasting, economic research, producer liaison, etc. on a continuous basis. Problems of market interference and other producer concerns, as are indicated in the implementation of stabilization programs, are immediately resolved and recommendations incorporated as program criteria, rather than making them the subject of post-program analysis.

In establishing a program for a commodity, the Board gathers all available information on the distribution of enterprises by size so that limits can be established that are appropriate for that commodity. Care is also taken to ensure that eligibility limits are consistent between commodities. The data submitted by farmers making applications to the Board is used when considering the eligibility limits for future programs.

3. Detailed post-program evaluation is now being initiated, with ancillary information being requested of producers in many programs (e.g. breakdown of commodity produced as opposed to that sold and eligible for stabilization, percentage of gross farm income in the stabilization year derived from the commodity being supported, etc.).

Information on the long-term economic prospects for the production of agricultural commodities is important not only for the evaluation of stabilization programs but also for the evaluation of many of the other programs operated by the Department (e.g. programs aimed at development of the farm sector and those aimed at market development). Extensive efforts are also underway in the Department to further improve the quality of the short- and medium-term forecasts of future prospects.

It is intended that these analyses be integrated with other evaluation efforts that are already being carried out and that they address the problem of effectiveness of stabilization programs along the lines as noted in Section 5.30, as well as for the general assessment of total stabilization policy.

## APPENDIX "PA-10"

Ottawa K1A 0C8

MAY  
MAY 24 1979

Mr. J.D.W. Campbell  
Clerk  
Standing Committee on Public Accounts  
House of Commons  
Room 518  
180 Wellington Street  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Campbell:

This is in reply to your March 12, 1979 letter regarding the Auditor General's SPICE audits and in particular Chapter 4 - Measuring and Increasing Efficiency. I understand the delay in replying, arranged between your staff and mine has not inconvenienced you due to a change in your target date.

With regards to your question about Measuring and Increasing Efficiency, we have reviewed our performance measurement needs in accordance with the policy and guidelines specified in Treasury Board Circular 1976-25 and we are now in the process of developing a "Performance Measurement Implementation Plan" that will identify the action required to ensure maximum performance throughout the Department. Our target date for the introduction of this plan is April 1, 1980 at which time we will begin the phase-in, starting with the largest operations program, Spectrum Management.

The basic current tool for this program is our Spectrum Management Information System. It is in use throughout the Regions and in part at Headquarters, and covers approximately eighty percent of the Spectrum Management program. Although the introduction of such a system can be difficult, we have now reached a stage where we have standardized an automated system that became operational at the beginning of this fiscal year. The system was basically designed to meet Sector management requirements, at the same time having in mind the built-in flexibility of meeting Treasury Board policy in regard to performance measurement.

In addition to the above initiatives, senior officers of the Sector responsible for Spectrum Management have laid the groundwork necessary to rationalize the activities and resources presently allocated to this function. They will be looking at the basic policy itself, of how we serve the public and our approach to the various authorization, inspection and enforcement activities. The results of this fundamental study may change the manner in which we presently do business with the users of radio in Canada as well as the infrastructure of our organization, especially as it applies in the field.

In response to your request for comments about the Audit criteria used during the audit, we have no major comments to offer at this time.

I trust that the foregoing will give you a better understanding of the present action the Department is undertaking with respect to improving our efficiency and effectiveness.

Yours sincerely,

Bernard Ostry



## APPENDIX "PA-11"

23rd floor,  
Place du Portage,  
Hull, Quebec  
K1A 0C9

April 5, 1979.

Mr. J.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee  
on Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518,  
180 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Campbell:

This letter is in response to your request for comments on the SPICE audit observations and recommendations relative to my Department, and, on the general audit criteria for effectiveness evaluation stated in the report:

Subsequent paragraphs provide my comment on Consumer Affairs Program: Regulatory Activities - Paragraphs 5.31 to 5.33 of the Auditor General's 1978 report.

- 5.31 The departmental mandate has been translated into strategic objectives/sub-objectives on which specific measurable operational goals are developed, insofar as it is possible. The goal setting process is being improved over time.
- 5.32 The measurement of ultimate program effect is difficult due to social elements that are difficult to quantify, and effects caused by external factors which are not attributable to the program. As indicated in the SPICE report, progress is being made.
- 5.33 Product Safety is making progress in receiving accident data in a few limited fields to assist in identifying potential problems:
- The Canadian Amateur Hockey Association (C.A.H.A.) is supplying data regarding the effectiveness of hockey helmets.
  - Poison Control Centres are supplying data on hospital admissions caused by accidental ingestion of household chemicals.
  - Provincial governments are supplying fire statistics data.
  - A pilot accident statistics project is continuing in Vancouver. The purpose of this project is to evaluate the problems associated with gathering pertinent data from victims, witnesses and relatives. The doctors' reports, as they now stand, are, in many cases, lacking the information required to assist the program.

- In the field of gathering accident statistics, the U.K. is faced with a problem similar to that of Canada. They simply cannot afford a full-fledged reporting system. The U.K. is, however, making progress in their low budget approach, and Product Safety is monitoring their progress.
- The Activity plans to initiate negotiations regarding a jointly-funded accident reporting system. The participants who might have an interest in such a project are Transport Canada; Health and Welfare; Industry; Trade & Commerce; Consumer and Corporate Affairs; Labour; all Provincial governments; Police forces; Medical Associations; the Insurance companies and Manufacturing associations.

The general audit criteria for effectiveness (paragraphs 5.12 to 5.16) are valid. The effective application of these criteria depends on a definition of what can be measured, at reasonable cost, to enable managers to control programs, and to establish accountability for the achievement of goals.

Thank you for providing me with an opportunity to comment on the SPICE audit.

Yours sincerely,

George Post.

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 1 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p><u>Studies of Procedures in Cost Effectiveness</u></p> <p><u>Chapter 4</u></p> <p><u>Measuring and Increasing Efficiency</u></p> <p><u>Audit Criteria</u></p> <p>Paragraph 4.14 to 4.18 inclusive</p>	<p><u>General:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Several performance measurement initiatives are currently in the implementation process. Principal among these efforts is the identification of operational efficiency, operational effectiveness and quality of service indicators for corporate reporting purposes. These measures are documented in the official CEIC/D Performance Measures reference manual which was recently distributed to senior Regional management for review and comment. Additionally, while a range of performance reports are available, a number of 'key' operational measures have been selected for inclusion in a Quarterly Report to Senior Management.</li> <li>The Commission accepted the Auditor General's recommendation and has moved to ensure that all programs follow a common approach by assigning the task of developing work measurement standards to the Resource Analysis Group (Finance Branch). Following accepted methods of work measurement, the Resource Analysis Group will pursue a phased approach taking into consideration accountability to the Performance Measurement Steering Committee and the requirement to work closely with management throughout the Commission in the review, update and development of standards.</li> <li>The Commission recently reorganized so that the Executive Director, Employment and Insurance is now functionally responsible for all activities within the Canada Employment Centres. In a similar position the Executive Director, Immigration and Demographic Policy is also functionally responsible for all activities within the Canada Immigration Centres. With the organization now in place, these Executive Directors are now clearly identifiable within HQ and together with Regional Executive Directors/Directors General are responsible to initiate and monitor productivity improvements nationally.</li> </ol>

## APPENDIX "PA-12"

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 2 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>4.14 Measures of performance should be relevant and accurate.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Outputs should be well defined and correctly measured. The definitions and measures should be modified to reflect changes in the nature of the output. Proxy measures should be used only if appropriate.</li> <li>- The characteristics of the output, such as quality and level of service, should be specified clearly. Where feasible, the performance reports should include indicators of these characteristics.</li> <li>- Inputs should be related to the outputs they produce. Rules for allocating inputs should be appropriate. Adjustments for significant changes in inventories of work in process should be included in the calculations.</li> <li>- Output and input data should be checked for accuracy and reliability.</li> </ul>	<p>Agreed. However, to fully meet all of these criteria in an organization as large and complex as CEIC/D, is a long and involved process. As outlined in the general preamble however, considerable initiatives are underway to ensure that these criteria will be met.</p>



AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 3 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>4.15 Performance should be adequate in comparison to a standard.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- The standard or base for comparison should be adequate. When appropriate to do so, it should be established by generally acceptable work measurement techniques.</li> <li>- The standard or base should be established on a consistent basis from one location to another for decentralized operations. It should take local circumstances into account so that meaningful inter-regional comparisons of performance can be made.</li> <li>- Actual performance levels should be reasonable in comparison with the related standard or base. When standards have been established by Work Measurement, the target for an individual should be 100% of standard. Over a period of time a minimum acceptable group performance should be 80%.</li> </ul>	<p>Agreed. However, the determination of performance standards cannot always be precise because of the type and diversity of operations which are performed. The Commission deals with the needs of individuals whose personal requirements are different and peculiar and these needs must be met. In addition, the Commission must staff so that it can satisfy peak workloads and maintain acceptable levels of service at all times. The fact is that during low workload levels, measured time standards may not be fully met because staffing cannot fluctuate in direct correlation to the workload, while during peak periods casuals must be employed who lack training and a complete understanding of our operations, therefore casual staff performance may be below the measured time standards which brings the overall performance below average. We are also concerned that to concentrate solely on efficiency standards may result in a decrease in the quality of service or the sacrifice of very essential operations not fully reflected in the standards.</p>
<p>4.16 Reports should be tailored to management needs.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicators of performance should be meaningful to program managers. Unweighted aggregation of data on significantly dissimilar units of output should be avoided.</li> </ul>	

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 4 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reports should be timely in relation to management needs. They should be summarized and should highlight significant detail.</li> <li>4.17 Performance data should be used to achieve productivity improvement.</li> <li>- Targets stated either in terms of absolute performance or as gains over some previous period should be set. Performance data should indicate whether the targets are being met and where corrective action is needed. Where historical comparisons form the basis for reporting efficiency levels, additional analysis should be done to indicate the extent to which productivity improvement opportunities exist.</li> <li>- Increased efficiency should be systematically sought and evaluated. Recognized techniques such as work measurement and organization and methods analysis should be used for this purpose. Where appropriate, mechanization should be considered. All changes should be evaluated before implementation, including consideration of data on past performance.</li> <li>- Performance data should be used to encourage employee groups and managers to improve productivity. The communication to individuals and groups of performance expected of them is of primary</li> </ul>	<p>Agreed. The systematic evaluation of opportunities for productivity improvement is a management priority within the Commission. CEIC/D productivity improvement efforts indicate that due regard must be given to the balance between quantitative and qualitative objectives. The performance data must therefore be constantly analyzed so that we are not achieving efficiency at the expense of the quality of service, i.e. servicing high turnover rates among local employers.</p>

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 5 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>importance. Initiatives such as those suggested by current research on the quality of work life may provide useful means to seek overall productivity improvements.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Productivity data should be used in estimating future resource needs. In the budgeting process, performance data should be used to plan improved ways of delivering programs.</li> </ul> <p>4.18 Productivity measures and reports should be kept current.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Data collection and analysis routines should be modified to correct identified defects.</li> <li>- Computerization or mechanization projects affecting the labour content of an operation should be recognized and labour productivity indicators revised accordingly.</li> </ul> <p>Performance measurement systems should be modified as necessary to reflect program changes arising from new legislation.</p>	<p>Agreed. The routine revision and update of performance measures and their supporting systems is imperative if productivity measures and reports are to be useful. The attendant resource implications of this systematic review process dictate the need for the periodic determination of organizational priorities, because resources available for the setting and revision of standards are limited.</p>

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 6 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p><u>Studies of Procedures in Cost Effectiveness</u></p> <p><u>Chapter 4</u></p> <p><u>Measuring and Increasing Efficiency</u></p> <p><u>Immigration and Demographic Policy</u></p> <p>Paragraphs 4.31 to 4.35 inclusive</p> <p>(Paragraph 4.35 refers to paragraphs 14.74 to 14.79 inclusive)</p> <p>4.31 Employment and Immigration--Immigration and Demographic Policy. The Immigration and Demographic Policy group of the Canada Employment and Immigration Commission employs approximately 2,000 people. The functions of the group include screening and processing immigrants, the examination of people coming into Canada and the settlement of immigrants in this country.</p> <p>4.32 The Immigration national performance measurement system has generated monthly reports since October 1976. It provides an efficiency index for each region and for the total sector, based on estimated standards.</p> <p>4.33 We found serious inadequacies in this performance measurement system:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- The standards covered only a part of the work performed at the district and local office level.</li> <li>- A multiplying factor ranging from two to four was</li> </ul>	<p>We agree in part with the recommendations. It is felt the Immigration Program's diversity of tasks and conditions do not lend themselves to the use of absolute standards in all activities. One set of national standards however is now applicable in all regions, in all activities where standards are appropriate.</p>



AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 7 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>used to account for the balance of the resources including things as supervision, travel, idle time and other unmeasured activities. In other words, the actual measured work was only 25% to 50% of the total time allowed. The use of such a large multiplying factor is, in our view, inappropriate and makes historical and inter-regional comparisons of performance unreliable.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- The system did not differentiate between minimum manning locations, those where staff had to be on duty regardless of the workload, and those where staffing levels could be directly related to workload.</li> <li>- Performance reports did not include quality and level of service indicators.</li> </ul>	<p>It should be noted that aside from major entry ports and airports, it is not always possible to be precise in the relationship of staffing and workload, i.e. In small border ports it is virtually impossible to predict traffic on any one day however, these offices must be staffed to provide an acceptable service level including peak workloads as much as reasonably possible.</p> <p>Through Employment and Immigration Information System (EIIS), we are presently reporting unit costs, using summary and exception reporting to the main activity level and estimated work standards to the sub-activity level.</p> <p>The following additional actions are planned:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- With the advent of EIIS, time utilized will be reported against the main activities of Recruitment and Selections, and Enforcement.</li> <li>- A N.H.Q./Region special study to determine the resource levels justified by workload, wherever possible.</li> </ul> <p>In the period from 1975 to 1978 all major efforts in the Immigration Program area was on the preparation and eventual drafting of new legislation. The new Act became operative in 1978 and we are now in the process of reviewing activity standards, where appropriate, in order to determine productivity and efficiency improvements throughout the program.</p>
<p>4.34 We found little evidence to indicate that management was using information provided by the performance measurement system or other productivity improvement techniques to increase the efficiency of labour in this group.</p> <p>4.35 This performance measurement system and those described in the following three sections are also discussed in Chapter 14 of this Report as part of the summary of our audit of the Canada Employment and Immigration Commission.</p>	

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 8 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p><u>Studies of Procedures in Cost Effectiveness</u></p> <p><u>Chapter 4</u></p> <p><u>Measuring and Increasing Efficiency</u></p> <p><u>Benefit Programs</u></p> <p>Paragraphs 4.36 to 4.41 inclusive</p> <p>(with cross-reference to paragraphs 14.59 to 14.65)</p> <p>4.36 Employment and Immigration--Benefit Programs. In 1976-77 the Benefit Programs group, formerly known as the Unemployment Insurance Commission, employed more than 10,000 people in providing short-term financial relief and other assistance to workers eligible under the Unemployment Insurance Act, 1971, 1970-71-72, c. 48. These services are provided through more than 300 district offices Canada.</p> <p>4.37 The performance measurement system of the Benefit Programs group, which has been refined over the last 10 years, is by far the most advanced and complete within the Commission and one of the most advanced systems within the Canadian government. This system contains all the essential elements needed for effective performance measurement and has a number of key "operational effectiveness" indicators that enable management to assess the quality and level of service provided. It uses unit costs for assessing overall performance and is able to calculate efficiency at a detailed level using work measurement standards.</p>	

## AUDITOR GENERAL'S REPORT

(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 9 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>4.38 We found few technological weaknesses with performance measurement systems in this group. We did, however, observe shortcomings in managing the productivity improvement effort, with the result that performance measurement information is not used as extensively as it might be.</p>	(Please refer to General Preamble) page 1
<p>4.39 The considerable Headquarters effort that has gone into developing work measurement standards has not been used to the fullest extent by the regions. Although some regions used the Commission's national standards to calculate actual levels of efficiency, others developed their own "standards" based on historical performance. Some regions did not use standards at all. Consequently, one could not readily compare regional efficiency levels or establish national efficiency targets.</p>	(Please refer to General Preamble) page 1
<p>4.40 As an example of the lack of uniform standards, a sample of the larger offices in the Ontario Region reported an average efficiency in 1977 of 95% against the Ontario historical standards. Against the work measurement standards developed by National Headquarters, the performance of the same offices over the same period appears to have been approximately 65%. This would indicate that the opportunity exists to achieve substantial benefits from improvement in efficiency.</p>	(Please refer to General Preamble) page 1
<p>4.41 No discernable efforts had been made and no clearly identifiable group existed to initiate and monitor productivity improvements. Improved management and clearer direction could substantially improve the effectiveness of the performance measurement and improvement effort.</p>	(Please refer to General Preamble) page 1

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 10 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p><u>Studies of Procedures in Cost Effectiveness</u></p> <p><u>Chapter 4</u></p> <p><u>Measuring and Increasing Efficiency</u></p> <p><u>Central Index</u></p> <p>Paragraphs 4.42 to 4.44 inclusive</p> <p>(with cross-reference to paragraphs 14.66 to 14.69)</p> <p>4.42 Employment and Immigration--Central Index. The primary function of the Central Index of the Canada Employment and Immigration Commission is processing, issuing and maintaining Social Insurance numbers for Canadian citizens and landed immigrants. Applications for Social Insurance cards are received in Ottawa or through the local offices of the Commission. In 1977, a total staff of 236 issued 1.2 million new and 350,000 replacement cards. Most Central Index functions are clerical, repetitive and easily measurable with performance measurement techniques. Our review of the management controls in Central Index concentrated on aspects that have an impact on operational efficiency.</p> <p>4.43 Central Index management has made substantial efforts to manage the production and registry operations efficiently. It has developed work standards for certain activities and uses them, although only to a limited extent, to monitor work performance. Adjustments in operating procedures since 1975 have not been accompanied by adjustments in the standards and, consequently, the standards affected have simply been discarded. Only 30% of the measurable activities were being measured. In our opinion</p>	<p>Since 1976, major changes in the front-end processing procedures have been made and implemented. This includes the verification of documents prior to the issuance of the Social Insurance Numbers (proof of identity) which has affected operating procedures both in Headquarters and all local offices. The move of this operation to Bathurst is also imminent. The standards will therefore be reviewed and revised once the move has been completed and all new front-end procedures have been finalized and are operating smoothly.</p>



AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 11 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>the extension and upgrading of the work measurement program could result in improved productivity.</p> <p>4.44 For some key sections we compared the actual time reported with standards which we developed for this purpose from internationally accepted standard data. Based on this comparison, we estimated productivity for Central Index was about 65%. This indicates that there are still significant opportunities for improving efficiency.</p>	<p>(Refer to above comment)</p>

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 12 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p><u>Studies of Procedures in Cost Effectiveness</u></p> <p><u>Chapter 4</u></p> <p><u>Measuring and Increasing Efficiency</u></p> <p><u>Labour Market Policy</u></p> <p>Paragraphs 4.45 to 4.47 inclusive (cross-reference to 14.70 to 14.73)</p> <p>4.45 Employment and Immigration--Labour Market Policy. The Labour Market Policy group of the Canada Employment and Immigration Commission employs approximately 11,000 people in delivering employment services to the public, including counselling, testing, training and referrals to job openings.</p> <p>4.46 The Labour Market Policy group has substantial areas that are amenable to performance measurement. Yet only some regions were reporting manpower utilization, while the national performance measurement activities included only volume counts such as the number of registrations, placements, etc. Consequently, national performance could not be measured and reported on a regular basis.</p>	

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 13 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>4.47 The data collected were essentially for supporting man-year budgetary requests. Our audit revealed a number of problems with the data, including:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Standards were based on estimates which had not been validated through the use of work measurement.</li> <li>- The data contained major errors. For example, the number of placements during 1977-78 accumulated from the monthly performance measurement data was 30% below the number reported by another monitoring system of the Commission for the same period.</li> <li>- Output category definitions were not clearly understood and were interpreted differently by different users.</li> <li>- An unnecessarily large number of volume counts were collected.</li> </ul> <p>As a result, the data had little credibility and limited use as a basis for efficiency control. This Group had little information suitable for guiding and assisting a productivity improvement effort.</p>	<p>The Commission accepted the Auditor General's observations and a number of specific development initiatives are currently underway. Coincident with the development of operational efficiency indicators is an exercise to extend performance measurement to the evaluation of operational effectiveness and quality of service. These indicators have been identified at the corporate level and are incorporated within the CEIC/D Performance Measures reference manual. Combined with various operating ratios, these indicators form the basis for the measurement of operational efficiency and effectiveness.</p> <p>Several of these "key" measures and the related expenditures form the basis of the monthly Financial Report on Operations. This report will provide information for the use of senior management in financial planning, in program forecasting/budget preparations and in expenditure control.</p> <p>Additionally, the Commission has moved to ensure that all programs follow a common approach in the development of work measurement standards. The Resource Analysis Group (Financial Services) will pursue a phased approach taking into consideration accountability to the Performance Measurement Steering Committee and the requirement to work closely with management throughout the Commission in the review, update and development of standards.</p> <p>In conjunction with these initiatives and in recognition of the need to develop uniform reporting mechanisms for resource utilization and operational outputs, studies are currently underway to identify, define and document operational volumes (Unit of Business) and procedures for reporting to the related activities. This will ensure that actual as well as standard times and costs will be available for determining operational efficiencies.</p>

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 14 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
	<p>It should also be noted that due to the nature of the employment services functions and the rapidity of program changes in this area, it is the most difficult in which to introduce performance measurement. We hope to make substantial progress. It should be recognized, however, that progress will not be achieved as quickly as in the case of the insurance activity.</p>



## AUDITOR GENERAL'S REPORT

(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 15 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p><u>Studies of Procedures in Cost Effectiveness</u></p> <p><u>Chapter 5</u></p> <p><u>Evaluating Effectiveness</u></p> <p><u>Audit Criteria</u></p> <p>Paragraphs 5.12 to 5.16 inclusive</p> <p>5.12 Program objectives and effects should be specified as precisely as possible.</p> <p>Value for money implies an ability to ascertain program accomplishments. Within practical limits, program objectives should be clearly defined in way that will enhance their evaluability. The specifications of precise objectives is necessary to address the important questions: How will Parliament know if programs are worth their cost?</p> <p>5.13 Program objectives and effects which can be measured should be identified.</p>	<p>The Commission has reviewed the audit criteria used and has few comments to make as they are obviously sensible procedures. The Commission's only concern relates to paragraph 5.13. The Commission agrees that "evaluability" assessments should be completed before any full-scale evaluations are launched; however, as evaluations sometimes are done on programs with weak data bases, it is only when an evaluation has collected some data that there is sufficient information available to know that an evaluation cannot be completed.</p>
<p>The foundation of every decision to carry out effectiveness evaluation should be an "evaluability assessment". The evaluability assessment involves a series of steps which clarify the logic linking a program's activities to its objectives and anticipated effects. The purpose is to determine which goals and effects might be considered in an effectiveness evaluation.</p>	

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 16 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>- The first step is to describe the program. Information is gathered and a model is developed which defines the program's activities, objectives and effects as well as the underlying assumptions about how the objectives are to be achieved by program activities. The model is then critically examined to identify the program objectives and effects that can be both measured and realistically achieved. Taken together, the goals and effects that are measurable and their cause and effect relationship to program activities constitute the framework for analysis. Management can then initiate evaluations to determine the extent to which the program is effective.</p>	
<p>5.14 Procedures to measure program effectiveness should reflect the state of the art and be cost-justified.</p>	<p>Agree. The Commission has been a leader in the development of measurement of program output since 1968 when the first benefit-cost model for training programs was introduced. Commission models and techniques have been adopted in a number of other areas, and every review of effectiveness evaluation methodology and techniques has prominently featured the work of the Commission and its predecessors.</p>
<p>- The outcomes of programs should be measured in every case where measurement is possible, practical and cost-justified.</p> <p>Departments and agencies should use the best available techniques in measuring and reporting the effectiveness of their programs. The state of the art is global, not solely Canadian. Departments should be well informed about activities in other jurisdictions and should take advantage of that information in planning their own evaluations.</p>	<p>Over the last decade the United States and Canada have been the two countries most actively and extensively involved in evaluation of manpower program outcomes and effectiveness. In recent years, Britain, Sweden and Germany have begun considerable developments in the field, in part borrowing from the American and Canadian experiences. The Commission maintains extremely close contacts with these countries in the evaluation area and, last December, was a leading participant in and contributor to the seven country "state of the art" meeting in Washington to discuss and compare evaluation techniques, methods and problems in the manpower area. Close contact is also maintained with the technical experts in the OECD Manpower and Social Affairs Committee, with the Commission again being a leading contributor to the development and utilization of more advanced methods.</p>

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 17 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>5.15 The results of effectiveness measurement should be reported.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reports on program effectiveness should be provided to management, the Government and Parliament in a manner and frequency consistent with the recipient's decision-making responsibilities.</li> <li>- Such reports should include any significant qualifications about the limitations and reliability of the information.</li> </ul> <p>5.16 Evaluations should be used to increase program effectiveness.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Departments should develop a comprehensive program evaluation plan that ensures the timely assessment of the accomplishments of major programs.</li> <li>- Evaluations should lead to improved understanding of the program and its impact. Such insights may lead to decisions to modify aspects of the program or to add new elements to the process of program delivery. They are an essential input to decisions on the future of programs.</li> </ul>	

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 18 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p><u>Studies of Procedures in Cost Effectiveness</u> <u>Chapter 5</u> <u>Evaluating Effectiveness</u> <u>Labour Manpower Training Program</u> Paragraphs 5.34 to 5.40 inclusive (Paragraph 5.40 refers to paragraphs 14.32 to 14.43 inclusive)</p> <p>5.34 Employment and Immigration--Canada Manpower Training Program. The Canada Manpower Training Program operates under the Adult Occupational Training Act, R.S., c. A-2. The Act states that the objectives of the Program are to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- increase the earning capacity of adults; and</li> <li>- increase the opportunities for employment.</li> </ul> <p>To meet these objectives, the Federal Government purchases institutional classroom training, involving both basic courses and courses in various skill areas, and selects and refers applicants for training. The Government also encourages industry to conduct its own on-the-job training by partially subsidizing wages paid to employees undergoing industrial training. The cost of the program, including contributions and capital expenditures for both institutional and industrial training, reached \$550 million in 1976-77 and was estimated at \$590 million for 1977-78.</p>	<p>The Commission is responding to each aspect raised in these paragraphs as follows:</p> <p>i) <u>National Headquarters Follow-up Survey</u></p> <p>Many of the problems noted came to the Commission's attention as a result of the major program review undertaken in 1977. Since that time, the Commission has undertaken a number of steps to correct the situation and to ensure that the quality of the data used in evaluations will be more systematically reviewed in order to ensure its reliability and validity. Chief among these steps will be to replace the three month follow-up survey with one at 12 months after training, which will enable us to obtain a more realistic assessment of training outcomes than has been available in the past. We will of course ensure that this new survey is methodologically sound.</p> <p>ii) <u>Benefit-Cost</u></p> <p>The Commission concurs with the recommendation that benefit-cost analysis should no longer be regarded as the primary means of evaluating CMP. The benefit-cost model, despite its imperfections, has served well as a device of representing in a simple way the results of a complex process, but the time has come to develop a more detailed and sophisticated evaluation system.</p> <p>The difficulties of evaluating training outcomes should not be underestimated, however. The benefits sought under the AOT Act may take the form of increased earnings, increased</p>



## AUDITOR GENERAL'S REPORT

(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 19 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>5.35 In 1977, the Canada Employment and Immigration Commission conducted a major review of the Canada Manpower Training Program jointly with the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance. The review provided useful analysis of many issues within manpower training, including a reassessment of the Program's goals. It determined the extent to which each goal was precise and realistic. As a result, program management discarded vague goals adopted over the years and reoriented the Program toward the goals set out in the Adult Occupational Training Act, namely, to increase earnings and improve employability.</p>	<p>employability or some combination of the two and these desirable results may not show up until the skills acquired through training are reinforced by appreciable periods of job experience. Moreover, the effectiveness of training depends greatly upon the talents, skills, experience and motivation brought to it by the trainee and upon the state of the Labour Market into which the graduate enters. Despite the complexities of the matter, the Commission recognizes and accepts its responsibilities to continue to develop and implement information collecting and evaluating systems and techniques which will permit an improved quality of analysis of the benefits arising from training.</p>
<p>5.36 The Commission conducted effectiveness evaluations on the extent to which the Canada Manpower Training Program increased employability and earnings. These studies lacked the necessary checks to ensure the reliability and validity of the findings. National follow-up studies, for example, were not adequately tested for reliability of the questionnaires or accuracy of the responses. Field follow-up studies were incomplete because they lacked the information necessary to assess and account for the impact of training. Departmental publications referred to benefit-cost analysis results as a prime indicator of the value of the program, but the 1977 joint study identified numerous methodological weaknesses in the analysis, making the validity of the results questionable. The Commission has decided to reduce its reliance on benefit-cost studies in determining the worth of this Program.</p>	<p>iii) <u>Operational Follow-up in the Field</u></p> <p>The Commission has been concerned for some time about the inadequacy of operational follow-up in the field and has been taking active steps to rectify the situation.</p> <p>As a major step towards improvement, a standardized follow-up survey questionnaire has been designed and plans for national implementation are being developed. This new process will replace the present individual regional efforts and will provide all the Manpower Needs Committees with the same level of feedback regarding the results of the training courses they have mounted.</p>
<p>5.37 The Commission had not evaluated the effectiveness of its industrial training program since 1974. An evaluation conducted then relied on two surveys of trainees, each marked by</p>	<p>iv) <u>Manpower Needs Committee Decisions about Course Purchases</u></p> <p>The report recommends that the Commission develop and implement a tracking process in order to determine the extent</p>

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 20 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>an extremely low response rate, 25% in one and 13% in the other. Such low response rates preclude reliable inferences about program effectiveness.</p> <p>5.38 The Commission had not carried out systematic research on the effects of providing income support training allowances to all institutional trainees. Thus it did not know whether people undertook training just to obtain the allowance or to what extent the allowance was vital to permit some people to take training. In 1977 the cost of the allowances was over \$200 million.</p> <p>5.39 Counsellors play a key role in referring candidates to training courses. The Commission had undertaken little research to assess the referral process so it could develop improved guidelines for assessing the potential of applicants. Finally, the Commission had not checked whether its course purchases from individual provinces were consistent with projections of occupational needs within those provinces.</p> <p>5.40 The Canada Manpower Training Program is also discussed in Chapter 14 of this Report as part of the summary of our audit of the Commission.</p>	<p>to which actual course purchases are made in accordance with the goal of training for skills needed by the economy.</p> <p>The Commission has always been concerned that the training it purchases be as closely related to the economy's skill needs as possible. It is of the opinion, however, that, considering the dynamic nature of labour supply and demand, it would be more appropriate to establish an improved operational follow-up process as described above than to attempt to track the differences between projected training needs and actual course purchases. The short term training outcome data thus generated can be utilized to modify the actual training purchases. By concentrating on the actual short term training results and realigning its purchases to equate with them, the Commission will, it believes, achieve greater improvement in the effectiveness of the program than through the processes recommended by the report.</p> <p>v) <u>Referral</u></p> <p>The Commission has always scrupulously refrained from issuing referral guidelines. It is not Commission policy to issue referral guidelines as referrals are governed by various legislative Acts which ensure that discrimination of any form does not take place.</p>

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 21 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
	<p data-bbox="364 571 386 783">vi) <u>Training Allowances</u></p> <p data-bbox="397 172 453 740">The report is critical of the Commission for not having carried out systematic research on the effects of providing training allowances.</p> <p data-bbox="464 172 520 740">While perhaps not as systematically as the report suggests, the Commission has over the years devoted considerable effort to assessing the impact of allowances.</p> <p data-bbox="537 172 632 740">During the past two years, a major project has been to harmonize the income support available under the AOT Act with benefits under UI legislation; in the process significant changes have been introduced that reduce allowance cost and shift the burden for the "main line" of income support to the UI fund.</p> <p data-bbox="644 160 901 740">Recently, significant changes have been made in the allowance rate structure as part of the Commission's response to the government's fiscal restraint policies. These changes take into account conclusions regarding the minimum support requirements of various types of client. They reduce or eliminate allowances for categories deemed least likely to be in serious need: self-employed persons, sponsored immigrants, persons living at home as dependents, etc. Among the types of information considered in reaching these decisions were trainees' TDI Income tax declarations, the Consumer Price Index, salary and wage levels and the results of a recent survey of 250 trainees across the country on the subject of allowances. All of these sources pointed to the conclusion that at least 60% of trainees would be financially unable to remain in training if income support were</p>

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 22 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
	<p>not available; accordingly, the reductions were made on a selective basis.</p> <p>It will take some time for the effects of recent changes to become apparent, and the Commission will be most attentive to their impact to ensure consistency with the objectives of the program.</p> <p>vii) <u>Industrial Training</u></p> <p>The report rightly points to the lack of evaluative information with respect to the Canada Manpower Industrial Training Program. The Commission has been aware of this deficiency but due to other more pressing priorities, has not been able to assign the necessary resources to this task until just recently. Positive action to improve the situation has now been implemented and an effective follow-up survey of CMITP trainees is being carried out by SPP.</p>



AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 23 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p><u>Studies of Procedures in Cost Effectiveness</u></p> <p><u>Chapter 5</u></p> <p><u>Evaluating Effectiveness</u></p> <p><u>Local Initiatives Program</u></p> <p>Paragraphs 5.41 to 5.47 inclusive</p> <p>(Paragraph 5.47 refers to paragraphs 14.44 to 14.54 inclusive)</p> <p>5.41 Employment and Immigration--Local Initiatives Program. Until its end in 1977, the Local Initiatives Program (LIP) was one of several job creation programs sponsored by the Canada Employment and Immigration Commission. After it was officially discontinued, many of its features were carried forward in the Canada Works Program.</p> <p>5.42 LIP funds were disbursed during periods of high unemployment to individuals, organizations and municipalities which submitted proposals expected to meet the Program's two objectives: (1) job creation and (2) community betterment. In all, the cost of the Program was close to \$1,000 million over six years.</p> <p>5.43 The Commission directed considerable effort to evaluating the extent to which LIP was achieving its goals. Evaluation of accomplishments in terms of the job creation objective was generally satisfactory. A major portion of these evaluation efforts was directed to the evaluation of the goal of "community</p>	<p>The Commission agrees with the Auditor General that the selection and expression of program objectives is a critical and sensitive aspect of Government endeavour and one in which only the best is good enough. Nevertheless, "community betterment" is not a simple concept to "define clearly". It is a complex, intangible thing</p>

## AUDITOR GENERAL'S REPORT

(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 24 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>betterment" which was never clearly defined. As a result, the Commission funded effectiveness evaluation studies attempting to measure not only community attitudes and perceptions but also the effect of LIP in reducing a wide range of social problems such as crime, alcoholism and child abuse. The likelihood that LIP could reduce such problems was low to begin with, given the limited scale of the LIP projects. However, such studies could be justified as exploratory surveys as long as they did not attempt to draw conclusions on the effectiveness of the Program.</p>	<p>and demonstrates the need to account, case by case, subjective judgement that is important as well in government decision-making.</p> <p>The study, referred to in the observations, was planned in 1971 and executed in 1972/73 and 1973/74. The Commission now makes a sharp distinction between exploratory studies and those seeking direct measures of program effectiveness.</p>
<p>5.44 The terms of reference of the effectiveness evaluation studies were overly ambitious in relation to the funds provided and unrealistic compared to the results that the studies could reasonably be expected to produce.</p>	<p>Work is in progress to examine a number of programs to determine the degree to which they may be evaluated and to arrive at a position where criteria can be identified to assist the selection and execution of such studies.</p>
<p>5.45 Technical shortcomings in the evaluation studies seriously affected the reliability of some of the results. For example, a survey designed to determine whether LIP had increased earned income among participants did not include a sufficient number of interviews to detect reliably whether the predicted effect had been achieved. Further, some of the survey questions were poorly worded and could have resulted in ambiguous answers.</p>	<p>The Commission is constantly seeking to improve the planning and conduct of its evaluation studies.</p>
<p>5.46 The Commission had no formal procedures to identify, evaluate and document weaknesses and limitations about the evaluation work. For example unqualified statements on the effectiveness of LIP were reported in official documentation and were used as a basis for subsequent evaluations.</p>	<p>All future major evaluation reports will include, as an integral part, a section dealing with the strengths, weaknesses and limitations of their methodology and data.</p>

AUDITOR GENERAL'S REPORT  
(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

PAGE 25 OF 25

COMMENTS REQUESTED BY THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS	RESPONSES FROM CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION
<p>5.47 LIP is also discussed in Chapter 14 of this Report as part of the summary of our audit of the Commission.</p>	<p>J.L. Manion Deputy Minister/Chairman</p>

## APPENDIX "PA-13"

OTTAWA K1A 0G2

March 26, 1979

Dear Mr. Campbell,

I am writing in reference to your letter of March 13, 1979 regarding the comments required by the Standing Committee on Public Accounts with respect to the Study of Procedures on Cost Effectiveness (SPICE) which were reported in Chapters 2, 3, 4 and 5 of the Auditor General's 1978 Report.

The Departmental comments are:

Chapter 4 - Measuring and Increasing Efficiency

- (a) The Department agrees that, on balance, paragraphs 4.48 to 4.52 inclusive represent a reasonable assessment of the operations of the Passport Office and, as the Auditor General's Report makes clear, the Passport Office has made substantial efforts to manage its operations efficiently with cost reductions having been achieved. The weakness that was identified in the Report was related to the technique used to update work standards. The engineered time standards which the Auditor General recommended in lieu of the technique used by the Bureau of Management Consultants is still under review and we expect to adopt a technique which meets the requirements of both the Auditor General and our own.
- (b) We have no comments on the Audit Criteria in paragraphs 4.14 to 4.18 of the Report.

Yours sincerely,

Under-Secretary

Mr. J.D.W. Campbell, Clerk  
Standing Committee on Public Accounts,  
House of Commons, Room 518  
Ottawa, Ontario



## APPENDIX "PA-14"

May 24, 1979

Mr. J.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee on  
Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518,  
180 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Campbell:

I refer to your letter of March 12, 1979 addressed to the Deputy Minister concerning the Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE) reported in the Auditor General's 1978 Report.

a) Comments on Criteria used

At a glance, one could not seriously disagree with the criteria used by the Auditor General in his SPICE Audits.

In retrospect, however, there is justified concern that an external audit program directed towards the examination of departmental procedures, approaches, and methodologies which includes such words as "relevant", "appropriate", "adequate", and "as precisely as possible" has a significant judgemental factor built-in the final result.

The actual use of such criteria by the working auditor can lead to very subjective opinions, indeed it can lead to the expression of an opinion based on hearsay or expectation of the "perfect model" and not too often on documented events.

b) Chapter 3 - Planning Capital Acquisition Projects -  
(Schools)

As the Auditor General acknowledged, the Department was concerned about the cost overruns on the particular projects he selected for audit. As a result, steps were taken to develop an effective Capital Management System which would address these departmental concerns and at the same time respond to the SPICE report.

Following are the initiatives which have been taken:

- i) A Capital Management System, a sub-system of a departmental Physical Assets Management System, has been defined and its components are in various stages of development. The Capital Management System has, as one of its major principles, a clear definition of responsibility and accountability with respect to the management of the capital program and individual capital projects.
  - (a) A major effort has continued in the Program during the past year to improve the quality of Treasury Board submissions, particularly in the areas of accurate and complete documentation. This effort is part of an extensive training program for managers throughout the Department in physical assets management procedures.
  - (b) A review process has also been established at Departmental Headquarters to ensure that full information is available and accurate prior to forwarding to Treasury Board.
  - (c) As a component of Capital Management, a Project Control System was implemented on April 1, 1979. This incorporates the concept of a Project Manager and a formal monthly reporting system to account for physical progress and expenditures within the assigned authorities and project plan. This establishes accountability for economy and cost control.
  - (d) Through the Capital Management System and the Departmental Accounting System, standardized cost information is being fed back to cost estimators as part of a project post-evaluation process, to ensure more accurate final cost estimates.
  - (e) A memorandum of understanding between the Department of Public Works and the Department of Indian Affairs and Northern Development was released on June 23, 1978. This memorandum clarifies roles and responsibilities to ensure better management and control over projects by the Department of Indian and Northern Affairs.

c) Chapter 4 - Measuring and Increasing Efficiency - (Parks)

Following the receipt in June 1978 of the SPICE Report dated May 1977, the department has taken the following action.

- i) As a sub-system of a departmental Physical Assets Management System a framework for a Maintenance Management System has been developed and a pilot project is being conducted at one of the Parks. This system is expected to be in use in all Parks where operationally feasible by April 1984.
- ii) An inventory of the Highway system throughout the Parks has been completed and will be continually up-dated. This will more readily permit the Department to assess the condition of the roads and prioritize reconstruction requirements.
- iii) Standards for the level of service to the public are being designed for the National Parks and are expected to be completed by April 1982.
- iv) Preparation of a strategic plan has begun which will identify specific program components (e.g. visitor use of campgrounds and services) for evaluation by the Comptroller General of Canada. This is to be submitted to the Comptroller General by June 30, 1979.
- v) Development of methodology has begun for pre-evaluation and post-evaluation of capital projects. This is to be completed by April 1980.
- vi) Modification of an existing automated information system has begun. It will be completed by April 1980.
- vii) Development of methodology for Operational Planning to be completed by April 1980.
- viii) Regional officials in two Regional Offices have been examining operational modes to ascertain where greater efficiencies may be obtained. This review is expected to be completed in all Regions by June 1980.
- ix) Developed a project system for identifying capital development project priorities.

d) Chapter 5 - Evaluating Effectiveness

The following initiatives have been taken:

- i) Specification of goals related to employment and training in conjunction with school construction has been introduced, and will be utilized wherever appropriate, as part of the project managers' terms of reference under the Project Control System.
- ii) A study of the costs and benefits of Indian labour versus contract construction was completed in April 1979 and will be utilized in program planning.
- iii) Project evaluation procedures, as a component of the Capital Management System, have been developed and will be applied as projects are being completed. These provide the necessary procedures to evaluate the effectiveness of the projects in meeting program objectives.

In addition, a capital evaluation strategy will be finalized by September 30, 1979 and this will permit a review of the overall capital program and highlight priorities which require further evaluation.

I will be pleased to provide you with any additional information or clarification you may need.

Yours truly,

R.J. Fournier



## APPENDIX "PA-15"

Mr. J.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee  
on Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518,  
180 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Campbell:

Our response to your March 12, 1979, letter concerning the SPICE study on the Machinery Branch is attached. Should additional information be required, please contact Mr. J.A. Guminski, Director-General, Finance & Administration (3-7457).

Yours sincerely,

M.A. Cohen

Attach.

Machinery Branch Comments on Paras. 5.12 to 5.16  
and 5.51 to 5.55 of Auditor General's Report for  
Fiscal Year Ending March 31, 1979

General Observations

1. When the SPICE study was initiated in Machinery Branch, the consultants responsible for carrying it out indicated that the SPICE Program was a new function of the Auditor General's Office, and that they considered this study as a pilot project to acquire practical know-how and experience in developing techniques for work measurement.

In the course of carrying out their study, the consultants spent considerable time developing and testing several possible "measurement techniques" which were discussed with the Branch, and subsequently discarded by them as not workable; it would have been helpful if mention of this had been made in the Report.

The authoritative tone of the Report does not appear to do justice to the difficulties and uncertainties inherent in the evaluation of major programs.

2. The Report covers a period of activity which dates back to 1976/77. Since that time, many changes have taken place within the Branch and the Department, and some of the comments in the Report would accordingly no longer apply. For example, the new EDP procedures have brought about a formalized administration of program work; and the Department's experience with strategy development and implementation has grown markedly.

The Department's evaluation and work measurement programs and the defined missions and objectives respond positively to the comments made in the Report.

3. Many of the suggestions contained in the Report would require assignment of resources to tasks involving follow-up, recording and reporting on work already done. Man-Years in the Branch have declined from 83 to 74 since the time of the study. The difficulty is in reaching a proper balance between doing the work and recording, etc., that it was done when faced with limited resources.
4. In the light of the "objectives" spelled out in paras. 5.12 to 5.16 inclusive, it would have been helpful if the report had given an indication of the significance of their observations. Observations on Machinery Branch operations are stated without any indication whether or not claimed deficiencies have led to significant errors, improper allocation of funds or failure to meet program criteria. For example, it would have been helpful to have an indication of the relevance of the observations made to the Branch's overall activities. In most instances, these observations refer to relatively "minor" areas of activity, but their wording implies that they apply to overall Branch activity.

A more balanced approach would, in our view, improve the Report's accuracy, and would be less likely to lead to misinterpretation upon first reading.

### Specific Observations

#### Paragraphs 5.12 to 5.14

These three paragraphs refer specifically to the "art of the possible". Para. 5.12 states that "Within practicable limits, program objectives should be clearly defined:.....". Para. 5.13 states that "The purpose is to determine which goals and effects might be considered in an effectiveness evaluation". Para. 5.14 states that "The outcomes of programs should be measured in every case where measurement is possible, practical and cost justified".

These important objectives and caveats do not appear to be reflected at all in the observations contained in the Report. To this extent we consider the observations on Machinery Branch both potentially misleading and somewhat unfair, particularly since no mention is made of the unsuccessful efforts by the consultants to develop applicable and practical guidelines or evaluability criteria during the course of their study in the Branch.

In a balanced presentation, some mention should have been made of these attempts and of the fact that the nature of our work is such that it is difficult if not impossible in most areas, to establish meaningful "cause and effect" links in the tasks that we carry out.

#### Para. 5.15

We agree that "the results of effectiveness measurement should be reported". However, it would appear only logical that a SPICE type study (in contrast to a regular A.G. audit) should report on:

- 1) what is measurable
- 2) what is not measurable
- 3) the extent to which some activities are more readily measurable than others, and;
- 4) propose appropriate measurement guidelines.

We were disappointed that the SPICE Report contained none of the above.

#### Para 5.16

The Department has now instituted such a program.

Para. 5.51

The SPICE Report pertains to the 1976/77 F/Y. Machinery Branch now has only 74 person years, and most of the observations have been overtaken by changes in program planning, evaluation, sector strategies, action plans and Departmental missions which have been introduced since that time.

Para. 5.52

The consultants themselves concluded that the Branch could exercise "discretion" only in 10% of its overall activities. In our view, there is no real discretion in the administration of assistance programs. The criteria must be met.

Accordingly, the proposed objectives do not reflect the reality of our operational limitations. There is no way, for example, that the Branch has the discretionary authority to determine in advance "the kinds and numbers of firms that should be encouraged to use assistance".

As far as some of the other objectives stated in this paragraph, these are contained in the Program criteria themselves.

With regard to sector objectives and corresponding Branch strategies, major steps have been taken since 1976/77 and these have now been formalized through the government/industry consultative process which took place last year.

Para. 5.53

The Department's comment contained in para. 16.35 of this Report would apply.

Para. 5.54

First, it should be made clear that the observations contained in this paragraph refer to a relatively "minor" area of overall Branch activity. The proposals would, however, double the work in connection with such activities, and would add "paperburden" for the manufacturers concerned. In addition, the benefits would, in our view, be of limited value.

It should also be noted that the Branch has instituted a monthly reporting system for each officer which provides a more practical means of achieving essentially the objectives in this paragraph.

Para. 5.55

The Department's comments on the major observations raised by SPICE are contained in paragraphs 16.35 to 16.40 inclusive of the A.G.'s Report.



## APPENDIX "PA-16"

BY HAND

April 9, 1979

Mr. J. D. W. Campbell  
Clerk  
Standing Committee on  
Public Accounts  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Campbell:

Thank you for providing the opportunity to comment on the Study of Procedures in Cost Effectiveness.

In general, we subscribe to the criteria advanced in paragraphs 5.12 to 5.16. Over the past several years Labour Canada has moved to accomplish the intent of these and similar criteria.

We have recently created in the department a Program Evaluation Group as part of the new Policy Co-ordination and Liaison Branch. The role of the group is to co-ordinate the development of a departmental evaluation plan, to provide advice and expertise on all aspects of program evaluation and to carry out certain evaluation studies.

Other evaluation procedures have been in place for some time. For example, information on all aspects of the regional operations, including caseload by program, activity, industry, compliance and region, are available through the Regional Quarterly Reporting System. This permits a continuous monitoring of performance. Another example is the Project Reporting System of our Program Development and Central Operations (PD&CO) area. This system contains the basic planning and control information for all projects, and assured regular reporting of outcomes and basic information for evaluations. Quarterly

reports are issued in both cases and exchanged in order that Regional and PD&CO staff are apprised of actions of mutual concern.

Further to this, a Program Committee composed of Regional Directors and PD&CO Directors has been established:

- i) to examine program development and delivery standards and systems in relation to broad policy directives;
- ii) to review program effectiveness and priorities;
- iii) to create a forum in which the different perspectives of the Regions and PD&CO in relation to program development, delivery and assessment can be accommodated and any problems solved; and
- iv) to establish a comprehensive, efficient and practical method to deliver and assess programs in an orderly way.

In the year that the Program Committee has been operating, it has undertaken a review of the Fair Wages Policy and a study of procedures to replace safety inspections formerly provided by provincial agencies. Currently, the Committee is considering the possibility of exempting unionized establishments from Part III of the Canada Labour Code.

Other major units in the department are also developing or have developed mechanisms for evaluating programs. For example, the Federal Mediation and Conciliation Service produces an annual report that includes data which can be used for measuring performance. We refer you to pages 33 and 34 of Performance Measurement: A Report to the House of Commons by the President of the Treasury Board, November, 1977.

The above indicates the extent to which we are engaged in continuous evaluation and are taking steps to enhance our capabilities. We believe that at a practical level the spirit and intent of the Auditor General's principles

are being achieved. Our only concern is that the evaluation function be kept in perspective.

Paragraph 5.14 states that "Departments and agencies should use the best available techniques in measuring and reporting the effectiveness of their programs". This raises the spectre of a search for the "holy grail" of evaluation, and the imposition of the latest technique to meet the fashion of the day. We would caution against this kind of interpretation. Evaluation is a key element of the control functions of managers. It should be undertaken in a common-sense way which is tailored to the kinds of operations being evaluated.

There are a number of specific points which we feel should be raised with respect to comments of the Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE) on the Department's operations. In general, paragraphs 5.56 and 5.57 do not satisfactorily describe the role of the RPD (now PD&CO) activity in Labour Canada nor the state of evaluation.

The PD&CO activity has three primary functions - information provision, program development and central operations. Among other things, the third of these functions includes occupational safety and health investigations and surveys, advisory services on conditions of work policies and regulations, and the administration of the Adjustment Assistance Benefits Programs. The central operations function is an important part of the PD&CO mandate. It is true that one of PD&CO's responsibilities is to conduct effectiveness evaluations of certain departmental programs. This pertains to the regionalized programs whereby Parts III and IV of the Canada Labour Code are implemented. These evaluations are undertaken to assist in the development of new programs. However, it should be made clear that PD&CO does not have responsibility for the overall evaluation of regionalized programs nor the programs of other areas of the Department.

It is correct that PD&CO was concentrating on implementing priority projects at the time of the SPICE review, but it does not necessarily follow that the measurement of program effects was being overlooked or deferred. Beginning in 1975 the Department undertook a comprehensive review

of its programs and organization. This was followed in 1976 by the development of the 14 point program in response to the Government's request to find ways to improve the industrial relations climate. These activities became linked, and constituted a fundamental evaluation of all departmental programs.

The point is that all the then existing programs were subjected to a searching analysis during this process. Ineffective and inefficient programs were pruned back, cut or reoriented. Greater responsibility was given to the regions to assure that programs operated more efficiently and to enhance feedback on effectiveness. One measure of the impact of this analysis is that the person-years allocated to PD&CO has been reduced from the 262 mentioned in the SPICE study to 189 for 1979-80. This has been done for reasons of economy and to further enhance regional services.

In 1976 and into 1977, most of our evaluation resources were expended on the examination of existing programs and studying new program options. The evaluation of how well new programs were performing required a second step. Our ongoing actions respond directly to the concerns raised in paragraph 5.58.

Because of greater decentralization of departmental programs the whole matter of information needs was open to scrutiny. A private firm was contracted in December 1976 to develop a management reporting system for the Regions (referred to earlier in this letter). This information base was to be collected as a product of normal administrative and financial operations. PD&CO did not deem it appropriate to impose a second system which would overlap and/or duplicate the capabilities of the system in the Regions. It was clear that the system in the Regions was designed to permit expansion to include additional information. The system has been operational for one year as of March 31, 1979, and refinements were introduced on April 1, 1979. Further refinements will be added in the coming months not only in response to the need for additional information to evaluate effectiveness of new and existing regionalized programs by PD&CO but also to meet the requirements of the Departmental Evaluation Group which has overall evaluation responsibilities.



Our approach to evaluation is a practical one. Measurement of the programs is not undertaken for the sake of measurement. Rather we measure the critical aspects of our programs in a way which meets the collective needs of those administering the programs, of our financial analysts, of our staff engaged in policy and program development and of the departmental Evaluation Group. As stated before evaluation is a key element of management's control function, which we attempt to meet across the board in a practical way.

In concluding, I would be pleased to provide you with any further information which you may require.

Yours sincerely,

T. M. Eberlee

## APPENDIX "PA-17"

25 April, 1979

Mr. J.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee on Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518,  
180 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Campbell:

I refer to your letter of 13 March, 1979, with respect to the Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE) which was reported in the Auditor General's 1978 Report. The comments you requested concerning audit criteria are set out below and those concerning base development planning and facilities maintenance are attached as Annex A.

Considering the stated objectives of SPICE, paragraph 2.16, the criteria specified in paragraphs 3.7 to 3.11 and 4.14 to 4.18 are considered to be reasonable and therefore generally acceptable. This partial qualification is primarily due to their rudimentary and self-evident nature. As a review using these criteria can only answer a portion of management's overall concerns regarding any project or activity, the benefits from the output will be somewhat limited. It should be added also that, since they are essentially subjective in nature, some honest differences of opinion should be expected.

With reference to both the audit criteria and findings, I believe the audit methodology should not only review the output of a particular process, but should also include a review of the process itself. In this regard, the report would have been more

useful had some statement on the overall adequacy and effectiveness of the resource management process been included. I also believe that as considerable time and effort have been devoted to establishing the resource management systems in the department, an audit report which provided a more exact and balanced picture of this particular aspect of our operations would have been more beneficial to Parliament as well as to departmental officials. In so doing, it could provide better value for money.

Yours truly,

C.R. Nixon

Attachment:

Annex A

ANNEX A

The departmental comments with respect to the paragraphs concerning base development planning and facilities maintenance are:

Paragraph 3.44. The Department now has approved plans for twelve bases. Plans for three more bases have been completed and are being processed for departmental approval and plans for sixteen more are in the process of being prepared. Planning guidelines for nineteen bases have been completed and those for three others are being prepared.

Paragraph 3.45. The Department of National Defence is preparing development plans for bases on a "worst case first" basis. Most bases which do not have a change in role or reallocation of units have a plan in their Base Development Book. The Department considers such plans to be sufficient for facilities maintenance planning in the medium term.

The Department is now installing a system to record maintenance costs by individual facility. Until it has produced a history of costs sufficiently long for decision-making purposes, the identification of economic benefits of replacing a facility will not be possible.

Paragraph 3.46. Although the Department recognizes that Base Planning Guidelines provide the rationale for the long-range development of bases, there are implications on several bases which make the production of even interim guidelines redundant. Major equipment acquisitions such as the new fighter aircraft and consolidations on individual defence installations, make the development of further guidelines impractical for at least 18 months. The preparation of Base Development Plans, however, is continuing to the extent that departmental financial and man-year resources permit.

Paragraph 3.47. The Department did not place greater emphasis on the base development planning activity as a result of the SPICE Report; the requirement was already recognized and action was being taken when the Study began.

Paragraph 4.56. The Department agrees with the Auditor General's comments.



ANNEX A

Page 2

Paragraph 4.57. Procedures for making a measurement of Effectiveness of Facilities Maintenance have been developed and tested in the field during 1977 with excellent results. The procedures will be brought into general use throughout the Department during 1978. At various times during the past 20 years the Department has considered the introduction of engineered performance standards similar to those used by the United States Department of Defense. To date these have not been adopted for facilities maintenance because the limited size of base staffs, in relation to the large US base staffs for which they were developed, did not provide the economics of scale necessary to make the application and upkeep of these standards cost effective. A further study of the use of these standards was carried out in 1978. The data received from bases and stations have been analyzed and the central computer has provided effectiveness ratings which are now being analyzed and will be verified by a field audit this summer. If our analysis indicates such standards will be useful, they will be implemented.

Paragraph 4.58. During 1978, all bases are being provided with the computer based Construction Engineering Management Information System for Work Control and Cost Recording (CEMIS II). This system is being integrated with the existing CEMIS I (property records) and will permit the display of costs on a timely basis in various forms including those recommended by SPICE.

## APPENDIX "PA-18"

MAY - 8 1979

Your file    Votre référence

Our file    Notre référence    GS108

Mr. J.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee on Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518,  
180 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Mr. Campbell:

Comments Upon the Criteria Used by the  
Auditor General in his SPICE Audits

I am pleased to have an opportunity to comment to the Standing Committee on Public Accounts with respect to the Auditor General's approach to efficiency measurement. As indicated in your letter of March 12, there are two aspects to Chapter 4 of the Auditor General's 1978 Report which are of relevance to National Health and Welfare. These are considered separately, since the application of audit criteria is of general concern, while the Income Security aspect deals specifically with the Old Age Security and Family Allowance activities of the Department's Income Security Program.

Audit Criteria

In National Health and Welfare, the SPICE activities of the Auditor General took place in the Fall of 1976, in partnership with his Financial Management and Control Study (FMCS). The criteria outlined by the Auditor General in his 1978 Report are based on the 1976 activities and are generally appropriate for performance measurement systems that measure repetitive operations producing a single product or a set of homogeneous products. There are, however, other kinds of operations, such as those involving research and development or consulting services for which these criteria would not be wholly appropriate for assessing

Mr. J.D.W. Campbell

the adequacy of a performance measurement system. Considerably more than half of National Health and Welfare's operations are of this latter type. Nonetheless, the following comments are offered for the Committee's consideration, on the basis of the Department's experience with applicable performance measurement systems:

4.14 Measures of performance should be relevant and accurate.

Relevance in measures of performance is indeed essential. However, accurate measures of performance imply a degree of precision that goes beyond the scope of the Treasury Board policy on performance measurement. T.B. Circular 1976-25 instructs "... care should be taken to avoid attempting too high a level of precision or completeness in gathering and allocating costs to outputs, results, or organizational elements. Otherwise too complex and unwieldy a system may result. For most types of performance indicators reasonable approximations are generally sufficient ...". On the other hand, it is essential that the basis of performance measurement remains consistent from one reporting period to the next. Therefore, it might be preferable to stress consistency over accuracy in defining audit criteria.

4.15 Performance should be adequate in comparison to a standard.

The Treasury Board's performance measurement policy is not intended to equate performance measurement to standard cost accounting nor to base performance measurement on work standards for individual employees or groups of employees. Instead, the policy requires that performance be measured through assessments of:

- (a) effectiveness in achieving pre-determined results, and
- (b) the change in efficiency from one period to the next in comparison to that for a starting point in time (base period).

Mr. J.D.W. Campbell

It should be emphasized that the latter assessment does not include any attempt to determine absolute efficiency for the base period, but rather it limits itself to changes from that point on. Of course this is not to imply that the efficiency of the base period is taken to be ideal. On the contrary, the approach contained in the Treasury Board policy motivates management to improve on that efficiency in each succeeding period. Moreover, from time to time the base period will become too outdated to continue serving meaningfully as a basis for assessing changes in efficiency, as a result of improvements in work methods or changes in the nature of the work itself, and thus a new base period must be chosen. At no time, however, is efficiency being assessed in comparison to an ideal, or standard; it is being assessed in comparison to that of a prior period, ideal or otherwise.

- 4.16 Reports should be tailored to management needs.

We agree.

- 4.17 Performance data should be used to achieve productivity improvement.

We agree.

- 4.18 Productivity measures and reports should be kept current.

We agree.

Income Security

Insofar as paragraphs 4.59 to 4.61 are concerned, I was pleased to note from paragraphs 4.20 and 17.21 that the Family Allowances/Old Age Security performance measurement system was one of only two systems judged by the Auditor-General to be satisfactory.



Mr. J.D.W. Campbell

The Income Security Programs Branch is currently integrating the Family Allowances and Old Age Security operations with those of the Canada Pension Plan. This requires that the existing performance measurement systems for Family Allowances/Old Age Security and for Canada Pension Plan be consolidated into one all-inclusive system. During this review and consolidation process, the Branch is taking into account the comments made by the Auditor General's staff concerning minor control weaknesses, and will be incorporating suggested improvements wherever these prove to be feasible and can be applied effectively.

Yours truly,

Bruce Rawson.

## APPENDIX "PA-19"

April 6, 1979.

BY HAND

Mr. J.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee on Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518,  
188 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.  
K1A OA6

Dear Mr. Campbell:

Thank you for your letter of March 13, 1979, concerning the Study of Procedures in Cost Effectiveness which were reported in Chapters 2, 3, 4 and 5 of the Auditor General's 1978 Report.

As requested, we have reviewed the above noted report and offer the following comments:

a) Chapter 4 - Measuring and Increasing Efficiency

Paragraphs 4.14 to 4.18 inclusive

The observations in these paragraphs concerning measures of performance and productivity are valid and we agree this criteria will assist management in monitoring our operations and to seek a means of increasing efficiency.

Paragraphs 4.62 to 4.67 inclusive

Our Field Operations Branch has redefined their sub-activity structure and reporting systems to clearly define the inputs and related outputs. The Branch has accepted that work standards will be developed and used at each of the measurable locations in Customs and monitored for continuing relevance.

Achievements attained to date are as follows:

Measurable and auditable outputs have been selected and are reported monthly on our operations report.

Output characteristics of quality and level of services are being developed in committee and will be available in the 1979-80 fiscal year.

Our operational report relates the input to the output(s) produced. Rules for allocation of inputs are precisely defined and forecasted allocation is monitored quarterly.

A monthly analysis is conducted to monitor accuracy and reliability.

Having accepted the principle that work standards should be developed for measured operations, such measured operations have been prioritized for implementation on the basis of need and development will proceed as resources become available.

Reports are summarized and analyzed monthly and quarterly. Variances and anomalies are highlighted.

Increased efficiency is being accomplished simply through the processing of increased volumes of most outputs with no increase in resources. Until the work measurement program is implemented as stated under paragraph 4.15, the evaluation will be stalled. Communication of expected performance is considered an important element.

b) Chapter 5 - Evaluating Effectiveness

Paragraphs 5.12 to 5.16 inclusive

The audit criteria set forth in these paragraphs are endorsed. The criteria are clear, easily understood and recognize that the nature of certain programs do not lend themselves to measurement or are such that measurement is impractical or cost inefficient.

Paragraphs 5.59 to 5.63 inclusive

Our Customs Programs Branch has undertaken to implement a monitoring system for the assessment function in order to maximize the collection of the potential revenue. The introduction of selection criteria to maximize the use of resources and the development of performance indicators to enhance the quality of appraisal are measures designed to reduce the revenue gap.

In order to determine the Department's effectiveness in enforcing other acts, the Branch plans to develop selective tests including data on permit issuance and usage. Negotiations with other Departments will assist in the definition of effectiveness indicators.

The Branch has initiated studies to develop performance indicators relating to the drawbacks, refunds and remission activity and to the Tariff Program activity in order to assess their general effectiveness, efficiency, quality of service and other characteristics.

Additionally, performance indicators for the other aspects of the Examination and Control of Commercial Operations are to be developed during 1979. There are also related studies in progress concerning warehousing, commercial traffic control and release procedures which together with the development of carrier, importer and broker profiles, will provide the means of identifying the most appropriate method of measuring program effectiveness.

Should you require further information or clarification on any of the above, please do not hesitate to contact me.

Yours truly,

J.P. Connell.



## APPENDIX "PA-20"

April 20, 1979.

Mr. J.W.D. Campbell  
Clerk  
Standing Committee on Public Accounts  
House of Commons, Room 518  
180 Wellington Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Campbell:

As requested in your letter of March 12, 1979, I am providing the following departmental comments on the specified paragraphs.

a) Chapter 4 - Measuring and Increasing Efficiency

- 4.70 The computerized time and production reporting system has been improved to provide more efficient correction of data input and to facilitate the verification of input by the user. Inconsistencies between narrative explanations and trends indicated by productivity data are now investigated and reconciled.
- 4.71 The reference in this paragraph is to the 1977/78 Program Forecast in which the performance data was based on 1974/75 historical costs as these were the only actual costs available at the time. Prior to, during and subsequent to the audit conducted by the SPICE Group much work was being done to improve the situation. In January 1977, agreement was reached with Treasury Board to use 1975/76 actuals data as the base for calculating productivity (efficiency) changes in the 1978/79 and subsequent Program Forecast submissions. The current Program Forecast (1980/81) is supported by three years of actual productivity data as well as projected productivity data covering 1978/79, 1979/80 and 1980/81.

The last three Program Forecasts submitted by this department have not only contained the above productivity data but have also contained data on effectiveness for each of this department's major activities:

- Maintaining the Self Assessment System
- Ensuring Compliance with the Law
- Review of Taxpayers' Objections and Appeals.

This data permits departmental management and presumably Treasury Board to measure the performance of departmental activities including enforcement which is part of our Activity II - Ensuring Compliance with the Law.

- 4.72 Procedures for correcting errors in the system are in place, and the reliability of the system has improved. 1975/76 was established as the base year in January 1977 and was used by the Department and accepted by Treasury Board in three subsequent Program Forecasts.

b) Chapter 5 - Evaluating Effectiveness

- 5.65 The initial data recently obtained from the Department's Compliance Measurement System is encouraging in that it indicates that it is feasible to measure non-compliance by taxpayers. Work is proceeding in the current year to refine and expand the system to cover all areas which are susceptible to the Department's enforcement activities.

Special efforts are now being made to identify the extent of non-compliance in the non-filer category. The Department has not advanced far enough in this area to determine how successful our efforts will be. However, we anticipate that preliminary data will be available in the current fiscal year.

- 5.66 The development of a resource allocation computer model is proceeding well and the first working version should be operational by late 1979. With the model, the data will show the impact on departmental goal achievement of various courses of action.

Audit Criteria

- 4.14 - 4.18 In our opinion the audit criteria used by the Auditor  
5.12 - 5.16 General in his SPICE Audits, as set out in these paragraphs, are valid.

Yours sincerely,

Bruce A. MacDonald

## APPENDIX "PA-21"

28 May 1979

Standing Committee on  
Public Accounts  
House of Commons  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0A6

ATTENTION: MR. J.D.W. CAMPBELL

Dear Mr. Campbell:

1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

You have asked for my comments on the audit criteria used by the Auditor General in connection with his 1978 report in respect to the Planning of Capital Acquisition Projects and Measuring and Increasing Efficiency.

The manner in which these general principles can be appropriately applied in the Post Office operational conditions may be at issue to some degree, however, I have no problem in principle with the audit criteria. I would expect that the discussions which may be anticipated at the Public Accounts Committee will provide an opportunity to surface any differences which may exist and allow the members of the Committee to form their own judgement on the suitability of our activity in these areas.

I should be grateful if you could advise me at your earliest opportunity of the date that we will be asked to appear before the Committee.

Yours sincerely,

J.C. Corkery  
Deputy Postmaster General

18 April 1979

Standing Committee on  
Public Accounts  
House of Commons  
OTTAWA, Ontario

ATTENTION: MR. J.D.W. CAMPBELL

1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

I am writing in response to your letter of 13 March 1979 to provide you with some comments on our views on the SPICE report case histories on the Mechanized Letter Sorting System and Mail Processing and on the actions taken by the Department.

Mechanized Letter Sorting System

The Postmaster General gave employees assurance that they would lose neither their rate of pay nor their job due to the introduction of mechanization. Only attrition could therefore be used to achieve reductions in manpower.

The benefits of mechanization were not considered achievable until all plans in the program were on stream and functioning smoothly. Even this is complicated by the move to new plants such as in Toronto or Montreal where we had to incur double banking, decreased productivity, etc..

Volume and mix changes at or between plants can effect projected manpower positions as well. Because of these complications goaling took the form of 50% manpower growth for 100% volume growth rather than specific MLSS plant figures.



We believe that the cost effectiveness study was developed on a reasonable basis when it was done. In retrospect it is admitted that it did not allow for the serious labour problems, strikes, boycotts, etc. that ensued. However, at the time no one knew that this situation would evolve to the degree that it did. One of the main difficulties with CUPW is technological change and they have engaged in both legal and illegal strikes over this subject since 1970.

The broad goals have now been translated into operating objectives and communicated to postal plants in the form of desired output per type of machine, frozen manpower growth, etc..

The Post Office developed cost/benefit analysis to support submissions to the Treasury Board relating to this program. The expenditure was always within Treasury Board approved limits. It is a question as to what action management could have taken to keep actual costs within the original planned cost once the program began. As this program extended over several years, and as inflationary trends exceeded expectations, the department had to meet these increases. On the other hand, wages of sorters were increasing at least at that rate, thus making the potential for savings equally representative.

A major assumption such as postal code acceptance may not have been realized at the time of the SPICE review, but this does not mean it will never be achieved. The rate of acceptance has risen significantly between that date and current date. The current rate has passed 70% overall.

The Post Office Department acknowledges that improved methods could now be identified to develop cost effectiveness studies such as this. Also operating plans and budgets are now being developed to incorporate the manpower savings anticipated by this program adjusted by factors revealed through further study at each plant. Equipped with the results of this plant by plant study, a comparison of current status and likely outlook can be made against the earlier cost effectiveness studies. As well each plant is goaling accomplishment of manpower efficiencies deemed possible in these studies and budgets will be set accordingly.

Mail Processing

The Department recognizes that there are significant weaknesses in the present operational performance measurement system and has commenced studies and planning to improve its usefulness as a measurement and resource planning tool. However a fundamental problem exists in that the Department has not yet found a cost-effective means of measuring volumes with the degree of accuracy necessary to support reliable performance measurement. What appears to be a simple matter, is actually a very complex undertaking, bearing in mind the massive volumes of mail, the variations in size, shape, number of handlings and possible routings to destination. We believe that all of the factors will, by their nature, dilute the value of any national report and attention will be focussed primarily on obtaining reasonable reliability on a local or district basis.

The work being undertaken will consider those observations of the Auditor General relating to the setting of performance measurement standards, the use of weighted or engineered standards, and the appropriate assignment of responsibility. Consideration will also be given to separate performance data for mechanized and manual operations.

Yours sincerely

J.C. Corkery  
Deputy Postmaster General

## APPENDIX "PA-22"

File No: 288-2

May 4, 1979.

Mr. J.D.W.Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee on Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518, 180 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A7

Dear Mr. Campbell:

Re: Study of Procedures in  
Cost Effectiveness (SPICE)

In accordance with your request of March 13, 1979 enclosed you will find the departmental comments concerning the Auditor General's SPICE Audits.

a) Chapter 3 - Planning Capital Acquisition Projects

General Purpose Accommodation - Paragraphs 3.53 to  
3.58 inclusive;  
C.D.Howe Building - Paragraphs 3.59 to 3.62 inclusive;  
Audit Criteria - Paragraphs 3.7 to 3.11 inclusive.

I apologize for the time required to respond to your request, which hopefully has not created any serious delay or inconvenience.

Yours sincerely,

J.A.H. Mackay,  
Deputy Minister.

Encl:

1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

Page 1

GENERAL PURPOSE ACCOMMODATION

PARAGRAPHS 3.53 - 3.58 (INCLUSIVE)OBSERVATIONDEPARTMENTAL COMMENT

3.53 Public Works - General Purpose Accommodation. The Department of Public Works is responsible for providing general purpose accommodation to the departments and agencies of the Federal Government.

3.53 Agreed.

3.54 The primary objectives of this activity, according to the 1977-78 Main Estimates is: "to provide departments and agencies of the federal government with accommodation of approved standards of quantity, quality and efficiency at the most economical cost". In our opinion, the Department's existing procedures are not adequate for achieving this objective.

3.54 In addition to the "primary" objective identified in the preceding statement, PWC must also meet other sub-objectives enunciated in Cabinet Documents and other government program documents, i.e. improving sensitivity and responsiveness to the public, heritage policy, portraying federal image and promoting national unity, and providing facilities for the physically handicapped, etc. Also the Federal Land Management Policy which directs the management and development of federal lands so as to combine the efficient provision of government services with the wider social, economic and environmental objectives of the federal government must be satisfied. The development of projects must respond to all of these influences to varying degrees to achieve "value for money".

In the provision of accommodation Treasury Board policy is to provide departments with sufficient office accommodation to meet their program needs at minimum overall cost, taking into consideration the practices of other large employers in Canada.

The controlling document is the Treasury Board Guide on the Administration of Office Accommodation, which:

- (a) sets out responsibilities of PWC and client departments in the requisitioning, provision and use of office accommodation;

(cont'd on next page)

1979.03.20

PWC File: 78M-00-81-4F

288-3-78



## 1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

Page 2

## GENERAL PURPOSE ACCOMMODATION

PARAGRAPHS 3.53 - 3.58 (INCLUSIVE)OBSERVATIONDEPARTMENTAL COMMENT

## 3.54 (Cont'd)

- (b) provides an Office Space Control Standard to control quantity of space provided to client departments;
- (c) provides for reporting on and monitoring utilization of space;
- (d) establishes standards of quality and quantity for basic space and fitting-up space, also maximum costs for standard office space and high finish areas (offices of Senior Managers, Departmental Boardrooms);
- (e) provides standards of quality, quantity and maximum costs for tenant services.

Treasury Board controls the cost of leased accommodation through the Accommodation Cost Guidelines, which sets the maximum annual rate for major cities in Canada.

Several directives, procedures and guidelines which supplement these Treasury Board policies have been promulgated to the field where it is the responsibility of the Property Manager/District Property Manager/Regional Manager to ensure objectives are being achieved.

3.55 Our audit disclosed that at present it is impossible to forecast reliably the Government's need for office accommodation. The resolution of this deficiency is beyond the jurisdiction of the Department. The key factors in accommodation demand are the creation of departments, their size, organization, program changes and location of operating units.

3.55 Agreed.

(cont'd on next page)

## 1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

Page 3

## GENERAL PURPOSE ACCOMMODATION

PARAGRAPHS 3.53 - 3.58 (INCLUSIVE)OBSERVATION

3.56 The Department has developed a computer-based model called the "Real Estate Investment Analysis System" which it uses in assessing the financial implications of alternatives. Although the analytical model itself is good, it does not provide reliable information for the investment decision because of the poor quality of the data used as input.

DEPARTMENTAL COMMENT

3.56 The data used in a REIAS analysis is derived from the best information available to the Department at the time of analysis. Guidelines for data collection and inputting procedures are contained in the Department's REIAS Data Guideline Manual.

We recognize that initial estimates made for a feasibility study do not always reflect the final costs of the project. These estimates are prepared in advance of the design and tendering stages for construction projects and the tendering and selection stages for lease projects. In addition to the normal margin of error for estimating costs in uncertain markets, the initial estimate is also subject to change as the details of the project are defined in these latter stages. Where uncertainty could affect the Department's decision, it is our policy to conduct a sensitivity analysis or test various scenarios to assess the risk associated with a particular decision. Further, it is our policy to monitor subsequent stages of implementation to ensure that our decision remains valid.

Although we are continuing to improve the quality of data available for analysis through updated guidelines and training, we believe that the present quality of data is sufficient for decision-making purposes and only in rare cases would our decision have been reversed if better data had been available.

(cont'd on next page)

## 1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

Page 4

## GENERAL PURPOSE ACCOMMODATION

PARAGRAPHS 3.53 - 3.58 (INCLUSIVE)OBSERVATION

3.57 At the time of our audit, the Department was only in the preliminary stages of implementing life-cycle costing. Major buildings did not have adequate life-cycle maintenance plans, and such plans were not used in expenditure profiles for investment analysis or as a basis for the budgetary process. We found no evidence that the Department had applied its documented procedures for incorporating operating and maintenance experience into the design of new buildings.

DEPARTMENTAL COMMENT

<sup>3.57</sup>  
It is true that PWC is only in the preliminary stages of implementing life-cycle costing for use in expenditure profiles for investment analysis. It must be kept in mind that life-cycle costing is estimated and that this estimating is not reliable beyond five years in the future. Also that realistic estimating cannot be started until the design stage in a project delivery system and by this time the investment decision has been made. Life-cycle costing as described by some of the A/G staff would be most time-consuming and difficult to implement. It cannot be applied in the same manner as in the private sector because of all the additional influences on government projects and, therefore, very rarely affects the outcome.

However, procedures, guidelines and systems do exist for regular maintenance and preventative maintenance of PWC buildings. The PWC Facilities Inspection Program provides for inspection, recording, reporting and implementing of maintenance plans. Historical data from these plans, including historical data on operating costs, is used as a basis for the budgetary process and is available for input to the expenditure profile in investment analysis. At the working level the Property Manager is responsible for reviewing, evaluating and approving the Facilities Inspection Program for his portfolio in terms of quality, quantity and cost.

It is true that a formal process does not exist to ensure operating and maintenance experience is reflected in the design of new buildings. However, informal procedures

79.03.20

PWC File: 78M-00-81-4F  
288-3-78

(cont'd on next page)

1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

Page 5

GENERAL PURPOSE ACCOMMODATION

PARAGRAPHS 3.53 - 3.58 (INCLUSIVE)OBSERVATION

3.58 The Department has no ongoing review process for ensuring that it achieves its objective of providing accommodation of approved standards at the most economical cost. Such a review would include cost and performance comparisons among buildings as well as between government-owned buildings and those in the private sector.

DEPARTMENTAL COMMENT

3.57 (Cont'd)  
do exist at the working level although they may not be entirely reliable or consistently applied.

A formal procedure for inputting operation and maintenance experience into new building design and construction will be incorporated in the Project Delivery System.

3.58 It is true that PWC does not have in effect a total, formal ongoing review process to ensure accommodation is provided to approved standards at most economical cost.

However, some procedures do exist, both formal and informal, i.e.:

- a. Reporting system to identify projects where fit-ups and tenant alterations exceed cost limits.
- b. Reporting system where client departments are required to report on utilization of space.
- c. Works Management system which supports PWC objectives by providing for the efficient and effective control of work and resources used in the areas of operations and maintenance, repairs and replacement, alterations, minor improvements and tenant services.
- d. Also, it is the responsibility of Property Managers to review performance of each building/cost centre in his portfolio to ensure it is operating efficiently and at economical cost.

79.03.20

PWC File: 78M-00-81-4F  
288-3-78

(cont'd on next page)



1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

Page 6

GENERAL PURPOSE ACCOMMODATION

PARAGRAPHS 3.53 - 3.58 (INCLUSIVE)OBSERVATIONDEPARTMENTAL COMMENT

3.58 (Cont'd)

All data required is available in the Financial Management system and the Realty Management system.

Using the FMS and RMS it is possible to compare cost and performance between Crown-owned buildings and this is the responsibility of our Property Managers. However, it must be kept in mind that characteristics of buildings vary in the PWC inventory. Not only do they vary in size, location, design, age and quality but in function, population, occupancy habits and care, and to attach great importance to comparisons of this sort, may not be a realistic way to determine efficiency, economy and performance (like comparing apples and oranges).

PWC is now in the process of reporting into BOMA's Experience Exchange Report for 1979. BOMA has created a totally separate data base for government office buildings and will report on these buildings in a separate section of their publication. Comparison and cross-referencing between government and private sector buildings is planned for the future but would not be valid or realistic at this time. Information provided by the private sector is suspect, and comparing government buildings with those of the private sector would be a very poor yardstick to use to measure performance.

PWC operates on a system of comparing each building to itself over previous experience and to the whole of the inventory performance. As a normal management process, buildings with a higher than average operating cost are fully analyzed and compared to the extent possible with similar ones.

79.03.20

PWC File: 78M-00-81-4F

288-3-78

## 1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

## C.D. HOWE BUILDING

## PARAGRAPHS 3.59 - 3.62 (INCLUSIVE)

OBSERVATION

3.59 Public Works - C.D. Howe Building. In 1971, the Department of Public Works was authorized to acquire property at 240 Sparks Street in Ottawa and to prepare plans for constructing an office building. Following January 1973 approval of the design concept by the Deputy Minister and the National Capital Commission, detailed design proceeded. Treasury Board approval for construction and land costs of \$57 million was obtained in February 1974 and the C.D. Howe Building was occupied in 1978.

- 3.60 In our opinion, the Department did not give due regard to economy in acquiring the C.D. Howe Building. In particular, we found that alternatives were not properly analysed and presented.

3.61 Instead of paying the full purchase price immediately, the Government is making payments of \$6.1 million per year to the developer for 35 years.

DEPARTMENTAL COMMENT

3.59 Agreed.

3.60 That is a matter of opinion and a review of all the pertinent information and an awareness of the milieu at that time indicates due regard for economy was given.

The alternatives were to accept the low bid for lease purchase with a fixed cost or the Crown continuing to build. Both were analysed by the Department in its submission and the Auditor-General disputes the allowances made for interim financing, cost escalations etc. That again is a matter of judgement and it was obviously considered prudent at that time to accept the fixed lease cost rather than proceed with construction at a time of rapidly increasing prices.

3.61 Agreed.

1979-03-22

PWC File: 78N-00-81-4G  
288-3-78

## 1978. REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

C.D. HOWE BUILDING

PARAGRAPHS 3.59 - 3.62 (INCLUSIVE)

OBSERVATION

3.61 (Cont'd)

The present value of these payments, together with certain land and construction costs paid directly by the Government, is estimated at \$102 million.

Based on its original estimates, if the Department itself had let construction contracts, the building would have cost approximately \$90 million on a present value basis, or \$12 million less than the alternative selected.

However, because the Department's option definition and analysis process was not followed, its submission to the Treasury Board indicated that the option selected was the most economical.

Furthermore, the alternative of continuing to rent office space rather than building new accommodation was not adequately analysed in the submission to the Treasury Board.

DEPARTMENTAL COMMENT

3.61 (Cont'd)

Agreed.

"Original estimates" as defined by the Auditor-General is the cost estimate, after eliminating the special allowances for interim financing cost escalation etc. We do not agree with the elimination of these cost factors and, in view of the uncertainties related to cost escalations, increasing interest rates, threat of strikes, etc., it is a matter of judgement whether the final cost would have been lower or higher. The government decided to eliminate uncertainty by taking the lowest guaranteed price.

The Department's option definition and analysis process was not structured at that time to deal with this first lease purchase option but full details of both alternatives was displayed in the Submission.

Statement not valid. The building sub-structure was almost complete and the Department was committed to completing the building. In addition, the whole issue of rents for office space in Ottawa had been under discussion for some time and the submission in question did detail these rents and a projection of their trend.

1979-03-22

PWC File: 78M-00-81-4G

288-5-78

## 1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

C.D. HOWE BUILDING

PARAGRAPHS 3.59 - 3.62 (INCLUSIVE)

OBSERVATION

3.62 The capital cost of the C.D. Howe Building is not properly disclosed in the Estimates presented to Parliament. The annual payments to the developer, including the capital portion will be included in the operating votes of the Department of Public Works in future years. The total estimated capital cost of the building as shown in the Estimates is \$34 million, while the capital cost calculated on a present value basis is \$102 million.

DEPARTMENTAL COMMENT

3.62 This is beyond the jurisdiction of Public Works Canada who followed the prescribed estimates process for funding of the lease purchase arrangement. The matter must be dealt with under the Central Agency review of the total Estimate and Funding disclosure process.

1979-03-22

PWC File: 78M-00-81-4G

238-3-78



## 1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

## AUDIT CRITERIA

## PARAGRAPHS 3.6 to 3.11

OBSERVATIONS

3.6 In the initial stages of our work, we drafted audit criteria for capital acquisitions. They were tested and in some cases modified during the field examinations. The following are the criteria that emerged.

3.7 Responsibility and accountability should be clearly defined and communicated.

- Responsibility and accountability for analysing needs, setting objectives, conducting feasibility studies, developing proposals, exercising control over design and construction and reviewing completed projects should be clearly defined and communicated.

3.8 Requests for funds should be supported by accurate and complete documentation.

- Each capital acquisition should begin with an unbiased analysis of the need to be met and its relationships to statutory and departmental objectives. Care should be taken to avoid exaggerating benefits and thereby overstating the need for the project.
- For each capital acquisition there should be a clear written statement of objectives which should be related to the appraisal of needs. Where feasible, the objectives should facilitate quantitative measurement of the extent to which they are attained.

DEPARTMENTAL COMMENT

3.6 to 3.11 We have no adverse comments concerning the audit criteria as outlined in paragraphs 3.6 to 3.11 (inclusive).

1978-03-21

PWC File: 78M-00-81-4D  
288-3-78

## 1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

## AUDIT CRITERIA

## PARAGRAPHS 3.6 to 3.11

OBSERVATIONSDEPARTMENTAL COMMENT

## 3.8 (Cont'd)

- Alternative courses of action should be evaluated impartially on the basis of differences in revenues, benefits and life-cycle costs (initial capital costs and the present value of operating and maintenance costs over the life of the asset). Options which should be thoroughly analysed include contracting out of activities to companies which are capable of doing the required work; leasing, as opposed to outright purchase; repairing or modifying existing facilities rather than replacing them; or delaying the project, perhaps indefinitely.
- Capital cost estimates at all stages of the planning process should be realistic and complete, covering all aspects of the project. A revised estimate based on the actual design, schedule and site conditions should be prepared before seeking final approval. The effects of possible future inflation should be considered, separately from other cost-increase factors. Estimates should be expressed in both current and anticipated future dollar values.

3.9 Final approval should be based on full information.

- Approval for expenditures on construction should be withheld in the early stages of project planning when full information is not yet available. When a project is first conceived, approval should be given only for funds to conduct feasibility studies,

1978-05-22

PWC File: 75M-00-81-4D

288-3-78

## 1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

## AUDIT CRITERIA

## PARAGRAPHS 3.6 TO 3.11

OBSERVATIONSDEPARTMENTAL COMMENT

## 3.9 (Cont'd)

develop a design and prepare cost estimates. As indicated above, one reason for withholding final approval is that an accurate estimate of construction costs cannot be made until site conditions have been assessed and a design has been selected. Accurate estimates are basic to analyses such as benefit-cost studies and cash flow forecasts. Final approval of a project should also await:

- an up-to-date analysis of needs and alternatives;
- rental commitments from major users, in the case of a "user-pay" facility; and
- detailed plans for achieving manpower reductions, in the case of a mechanization project.

3.10 Project implementation should be properly controlled.

- Managers should exercise control over projects during design and construction to ensure that facilities of the approved size and quality are completed on schedule and within the authorized budget. Adequate systems should be used to control changes in design and to report progress, highlighting accountability for decisions taken and results achieved.

3.11 Completed projects should be reviewed.

- Each project should be reviewed on completion to:

1979-03-21

PWC File: 78M-00-81-4D

788-3-78

1978 REPORT OF THE AUDITOR GENERAL

AUDIT CRITERIA

PARAGRAPHS 3.6 TO 3.11

OBSERVATIONS

DEPARTMENTAL COMMENT

3.11 (Cont'd)

- Ascertain whether appropriate procedures were applied, economy and efficiency were observed and objectives were achieved;
- evaluate the performance of managers;  
and
- develop recommendations for planning and controlling similar projects in the future.

1979-03-21

PWC File: 78M-00-81-4D  
288-3-78



## APPENDIX "PA-23"

July 20, 1979

Mr. J.D.W. Campbell  
Clerk  
Standing Committee on Public Accounts  
Room 5118  
180 Wellington Street  
Ottawa, Ontario  
K1P 5A3

Dear Mr. Campbell:

This is in response to your letter of March 12, 1979, in which you requested comments on certain paragraphs of the Auditor General's 1978 Report relating to the Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE). I regret that I have not responded more quickly but I hope you will understand, on the basis of your recent telephone conversation with Mark Daniels, our Assistant Deputy Minister of Planning and Coordination, the reasons for our delay.

With regard to your specific questions to me, we have no particular comment to make respecting the audit criteria described in paragraphs 5.12 to 5.16 inclusive of the SPICE report. We find these generally satisfactory.

The observations and recommendations about the Regional Development Incentives Program contained in paragraphs 5.67 to 5.74 are, however, a different matter. We believe that these observations are inadequate on a number of counts and reflect a different approach to program evaluation than we would consider appropriate for this particular program. Indeed, key members of my staff feel that the approach taken by the Auditor General is fundamentally wrong in relation to the Regional Development Incentives Act.

As I think Mr. Daniels has told you, we have raised our concerns with members of the Auditor General's staff in painstaking detail and on a number of separate occasions. We are well aware from this experience that the issues are such that they can be dealt with in writing only at great length and in great detail.

Rather than burden you with a long and complex letter at this time, therefore, I felt it would be preferable simply to articulate our overall concerns about the report and express our willingness to pursue the matter in testimony before the Committee at some future date.

We believe that this would be the best way to give an appropriate airing to the fundamental differences that exist between ourselves and the Auditor General in relation to the SPICE discussion of the Regional Development Incentives Program.

We would therefore welcome the opportunity to appear before the Committee at a forthcoming session, if that is the wish of its members.

Yours sincerely,

J.D. Love

## APPENDIX "PA-24"

1979-04-23

Mr. J.D. W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee on  
Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518,  
180 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Campbell,

Re: The Standing Committee on Public Accounts -  
Study of Procedures in Cost Effectiveness  
(SPICE)  
-----

In response to your letter dated March 13, 1979 on the foregoing topic, please be advised that the Force participated quite enthusiastically with the Auditor General's Study of Procedures in Cost Effectiveness which was undertaken during the latter part of 1976 and continued during 1977. The Auditor General's comments are confined to paragraphs 4.80 and 4.81 as set out on page 77 of his 1978 Annual Report.

Generally speaking, we agree with the criteria used by the Auditor General in his SPICE Audit on our Training Program. However, when the SPICE group viewed our training facilities at Regina it was not recognized that the events outside of the Force's control, such as severe manpower restraints and general economic trends in public and government spending, are difficult if not impossible to accommodate in a short period of time. As with any enterprise the training plant developed in size due to the Federal Government priority on peace and security and historical growth and attrition patterns. The under utilization of our training facility in Regina at the time of the visit by the SPICE group was a reflection of the general trend in government which we recognized, and we

had in fact planned the under utilization. Notwithstanding our planning, it must be appreciated that an operation this size cannot be redirected overnight. That physical facilities are in place is a matter of fact and the question of redirecting utilization requires a great deal of planning and indeed an unavoidable under utilization from the point of view of the total capacity of the physical plant. The human resources that were in place are constituted of families that cannot be arbitrarily lifted out of place on a moments notice. The redirection of human resources also requires a great deal of planning and must be considerate of the many aspects of human relations.

In effect we are saying that the observation concerning utilization, while it may have been true at that particular period of time, did not recognize the fact that the under utilization was planned by the Force and was merely a symptom of the time that was not representative of the total planning that had already gone into and would be going into the redirection of resources.

In connection with our comments upon the audit criteria used by the Auditor General on performance measurement, it is necessary to initially identify the operational performance measurement system that is used by the Force. Our description of this system is contained on the attached Appendix.

A brief review of the key audit criteria used by the Auditor General on performance measurement confirms that the Force is consistent with the general guidelines on performance measurement. It has been our experience that continuing senior and middle management understanding, support and communication, is a necessary ingredient to successfully develop and utilize measures of performance as an integral part of the managerial decision-making process. The Planning Branch of the Force is responsible for our performance measurement systems and that Branch is having a major impact on the future application of performance measurement across the RCMP. Provided present systems continue to be co-ordinated and communicated, and provided stated initiatives (e.g., the development of performance measures for Preventive and Protective Policing) are continued, it is forecast that the RCMP will meet the proposed Treasury Board target date for the implementation of performance measurement in the Federal Government.

Yours sincerely,

R.H. Simmonds,  
Commissioner.



## APPENDIX

The Operational Performance Measurement System of the Force covers the five sub/activities of Federal Law (excluding S.S.), Police Services Other, Protective Policing, Provincial Policing and Municipal Policing. These five sub/activities represented approximately 68% of the total Force person-years for FY 1977/78. This system involves the identification and measurement of outputs of operational activities and the allocation of costs, in terms of person-hours consumed, to those outputs. \*

The twenty-eight crime categories identified as outputs (i.e. homicide, theft, fraud, etc.) are referred to as "measured operations". These measured operations accounted for 7414 P/Y or 57.6% of the five sub/activities in FY 77/78. The outputs are collected monthly through the Uniform Crime Reporting System (UCR), which is the standard reporting device whereby all Canadian police forces report crimes and results of investigations of those crimes to Statistics Canada.

Input hours are also collected monthly, via a person-hour reporting form, C-75D. All hours worked by operational personnel are scored to a relevant work activity. This allows management to monitor, as a percent of total hours for the report, the amount of time expended to the "measurable operations", relative to "non-measurable" and "overhead" areas. For example, in FY 1977/78, 63% of time was spent in the "measurable operations", compared to 18% in "non-measured" and 19% in "overhead". It is interesting to note that the percentage of hours expended in the "measurable operations" has gradually increased, from 59% in FY 74/75 to 63% in FY 77/78.

Twenty-eight of the work activities noted on the form C-75D correspond to the identified outputs. This makes it possible to allocate the inputs (person-hours) to outputs (crime category). Unit costs for each crime category can then be determined and through a process of weighting and aggregating, overall measures of efficiency are developed.

Regarding the identified outputs that are the basis for the "measurable operations", an indicator of effectiveness can be calculated using information collected on the UCR. This effectiveness measure is analogous to the clearance rate; that is, crimes cleared are compared to crimes reported. As with the efficiency indicator, an overall effectiveness index is calculated through a series of weighting and aggregation.

To date, outputs have not been identified for the "non-measurable" and "overhead" areas. Such activities as prevention and assistance to the general public have outputs, but they are not quantifiable (therefore they are classified as "non-measurable"). Research is presently being conducted in an effort to identify additional outputs, and it is expected that quantifiable outputs will be available for a significant portion of the "non-measurable" area, particularly those categories relating to Protective Policing duties.

The "overhead" area consists of management and supervisory activities which cannot be directly allocated to individual outputs of the "measurable" and "non-measurable" areas, and includes such activities as: internal investigations, applicants, training, clerical and administration.

The OPMS Report is supplied to management on a quarterly basis and provides a valuable tool in the monitoring, controlling and accounting for resource utilization. OPMS techniques also prove useful in the forecasting of workloads and in estimating resources required to service the forecasted workload. Additionally, efficiency levels can easily be predicted and charted. Finally, each year, the R.C.M.P. Program Forecast is supported with OPMS data.

## APPENDIX "PA-25"

OTTAWA, K1A 0M5

May 16, 1979

Mr. D.W. Campbell  
Clerk  
Standing Committee on Public Accounts  
House of Commons  
Room 518  
180 Wellington Street  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Campbell:

Further to Mr. Juneau's letter to you on May 9, 1979, regarding the SPICE studies of the Translation Bureau and of the Bilingualism in Education Programme, please find below a correction to the productivity figures of the Translation Bureau on page 3 of the letter.

The Table should read as follows:

				<u>Actual</u>
TR-1	169.7	150,000	25,455,000	
TR-2	433.4	300,000	130,020,000	
TR-3	9.1	400,000	<u>3,640,000</u>	
			<u>159,115,000</u>	<u>159,767,104</u>

Would you be kind enough to excuse this error and to replace the Table on page 3 of the letter with the new figures submitted above.

Thank ~~you~~ very much,

Guy Lefebvre  
Director General  
Evaluation and Audit

Encl.

May 9, 1979.

Mr. J.D.W. Campbell  
Clerk  
Standing Committee  
on Public Accounts  
House of Commons  
Room 518  
180 Wellington Street  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Campbell:

Further to your letter of March 12, 1979, I am pleased to submit my comments to the Standing Committee on Public Accounts regarding the Studies of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE) which were reported in chapters 2, 3, 4 and 5 of the Auditor General's 1978 report with respect to the Translation Bureau and the Bilingualism in Education Programme.

As far as the criteria used by the Auditor General in his SPICE audits are concerned, I can only say that it is difficult, in principle, not to agree with them.

Indeed, it is easy to accept the validity of statements such as: "outputs should be well defined and correctly measured", when applied to physical and quantifiable outputs but it is quite another matter to apply such measures to the social and cultural domains where the characteristics such as "quality and level of service" do not lend themselves easily to quantifiable measures and often require a high degree of subjective assessment.

To require that "performance should be adequate in comparison to standard" is again a theoretically valid criteria applicable to a production type of process but unrealistic with programmes as diverse in nature as "Youth Programmes", "Festival Canada", Cultural Property Export and Import", "Group Understanding and Human Rights" etc.



However, I am of the opinion that programme objectives can be described much more precisely in order to facilitate monitoring of their fulfillment. I also believe that it is possible to identify, in social and cultural programmes, a number of components that constitute steps towards the attainment of objectives and to monitor the cause to effect relationship: e.g. to monitor the level of representativity, the membership, the number of meetings held, publications, of a national association can be very indicative of the performance of funding such a group by opposition to trying to assess the philosophical goals of the program such as: developing creativity, encouraging leadership etc. In this area, I am of the view that greater discipline is required when formulating programme objectives, especially in the cultural and social sectors. In this regard, I am in complete agreement with the Auditor General's statement that "Program objectives and effects should be specified as precisely as possible" and that "Programme objectives and effects which can be measured should be identified".

#### TRANSLATION BUREAU

In 4.83, the Auditor General states that word counting was inaccurate as a result of the counting procedure not being followed, leading to overstatement of production and productivity.

The validity of this remark was never questioned by the Bureau. However, the Bureau would have appreciated if the corrective measures already being implemented by the Bureau at the time of the audit had been recognized.

- To date, a) the procedure for word counting has been re-examined and clarified where necessary;
- b) production control has been assigned differently and is done periodically;
  - c) a number of word counting machines have been acquired and are being tested for implementation;
  - d) in the parliamentary sector as a result of a survey, the previous count of 1,500 words per page of Hansard has been reduced to 1,250 words, a more realistic count;
  - e) Committee meetings: the count of 150 words per minute of deliberation has been verified again and appears to be very realistic. The Auditor General had made no observation on this.

On 4.84, I would like to report that the Translation Bureau has revised its production standards for TR-2 at 300,000 words/year compared with 320,000 words/year at the time of the audit and has established standards for TR-1 and TR-3:

TR-1	150,000	words/year
TR-2	300,000	" "
TR-3	400,000	" "

To date, according to the latest reports the general productivity is meeting the standards:

	<u>P/A</u>	<u>Standard</u>	<u>Potential Production</u>	<u>Actual Production</u>
TR-1	169.7	150,000	25,455,000	
TR-2	433.4	300,000	130,020,000	
TR-3	9.1	400,000	<u>3,640,000</u>	(corrected May 16, 1979)
			159,115,000	159,767,104

In addition, monthly reporting of productivity has been instituted by the Bureau.

Finally, as suggested by the Auditor General, the Bureau is proceeding with a study to verify the validity of the production standards per category of classification.

#### BILINGUALISM DEVELOPMENT PROGRAMME

With respect to statement 5.76, I can only reiterate what I have already indicated to the Auditor General concerning his observations that "...existing managerial controls over non-discretionary payments were insufficient... to ensure appropriate measurement and reporting of program effectiveness" and that "... there are no requirements in the federal-provincial agreements for provinces to submit to the Branch their plans and priorities for bilingualism in education". These statements fail to recognize the nature of the formula-based payments under the agreements with provincial governments, and the extreme sensitivity of the provinces with respect to their responsibilities for education, particularly during a period of constitutional debate. It is, indeed, for this latter reason that, as observed by the Auditor General, the agreements did not specify requirements for provinces to submit their plans and priorities to the federal government.

As the previous agreements expired on March 31, 1979, the observations of the Auditor General are being taken into account in the negotiations currently being undertaken with provincial governments regarding new agreements for the next five-year period. The central objective of the federal government in these negotiations has been precisely to obtain a greater measure of accountability under new agreements -- that is, greater assurance that the federal payments are effectively contributing to the provision of minority official language education and second official language instruction. Specifically, the Secretary of State has indicated to the provinces that payments of a formula nature will be limited to a maximum of \$140 million in 1979-80, and has further proposed that this amount be progressively decreased in succeeding years of new agreements by 20% (\$28 million) annually, in favour of new arrangements to be directly linked to the additional costs incurred by provincial governments, beyond the normal costs of education in a province, which can be demonstrated to result from the provision of minority official language education and second official language instruction. While these negotiations are being pursued, discussions are also being undertaken with provincial governments with respect to interim programme arrangements for 1979-80, in order to ensure that the implementation of school programmes this coming year will not be delayed or impaired.

While it is thus the intention of the federal government to obtain assurance under new agreements that the funds paid to provinces are justified and accountable in terms of the additional costs incurred by provincial governments relating to official language programmes in the schools, it must be recognized that such payments are only one of a multitude of factors which influence educational programmes in a given province. Such factors as the legislative and administrative framework for education in the province, provincial curriculum requirements, demographic and school participation trends generally, and so on, all bear directly on the provision of education in that province, including minority official language education and second official language instruction. The effectiveness of federal payments under bilingualism in education programmes will, therefore, in this overall educational environment, not be measurable in specific, quantifiable terms.

In my opinion, these measures constitute the framework of the departmental activity with respect to the bilingualism in education programme. Only when the negotiations are completed will it be possible to estimate to what degree the concerns of the Auditor General have been met.

I hope this response will satisfy your requirements in preparation for the Committee's consideration.

Yours sincerely,

Pierre Juneau



## APPENDIX "PA-26"

340 Laurier Avenue West  
Ottawa, Ontario  
K1A 0P6

March 22, 1979

Mr. J.D.W. Campbell  
Clerk  
Standing Committee on Public Accounts  
House of Commons  
Room 518  
180 Wellington Street  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Campbell:

This acknowledges your letter of March 13th about the remarks of the Auditor General in his 1978 report, pertaining to the Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE).

As the observations of the Auditor General relate to the operations of the Canadian Corrections Service and the National Parole Board, I have taken the liberty of asking the Commissioner of the Canadian Corrections Service and the Chairman of the National Parole Board to submit their comments to you directly.

On behalf of the Ministry Secretariat, in response to paragraphs 5.12 to 5.16, we have undertaken a review of the Program Activity Structure and shall endeavour in the course of 1979/80 to identify the objectives and goals of the program for which the Secretariat is responsible in a manner that will permit the evaluation of its effectiveness.

Yours sincerely,

P.A. Bissonnette

## APPENDIX "PA-27"

April 27, 1979

Mr. J.D.W. Campbell  
Clerk  
Standing Committee on Public Accounts  
House of Commons  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Campbell:

Re: Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE)

The Deputy Solicitor General, Mr. P. A. Bissonnette, has asked that I respond directly to you regarding your letter to him of March 13, 1979.

You have asked for comments on paragraphs 5.78 to 5.83 on Parole Systems and 5.12 to 5.16 on Criteria from the Auditor General's report. I can only comment on paragraphs 5.78, 5.82 and 5.83 regarding Parole, as the remainder deals with parole decision-making, which is the exclusive jurisdiction of the National Parole Board, under its Chairman. A separate response from the Chairman on these paragraphs will, no doubt, be forthcoming.

Paragraphs 5.78 and 5.82 are accurate statements of the responsibilities and organization of the part of The Correctional Service of Canada known as the National Parole Service. Paragraph 5.83 indicates that extensive studies, including a Canadian study, have indicated that the type and extent of parole supervision does not significantly affect post-incarceration criminal behaviour and that the implications of this have not been assessed.

While it is true that there is not a single extensive Ministry-wide response to these studies, their significance has been addressed both by the Research Branch of the Ministry Secretariat and from an operational perspective by the Planning and Analysis Division of our Offender Programs Branch.

page two

I would point out, with respect to your request for comment on criteria, that the issue of criteria against which to set objectives for and evaluate parole supervision is a central problem and a major reason why a clear position on the research findings and subsequent action has been tentative. In most studies, the researchers, themselves, have stated that they are not sure whether or not "post-incarceration criminal behaviour" is an appropriate criterion, and several very recent studies, using other criteria, suggest parole supervision can and does have very beneficial results.

This point can be generalized to paragraphs 5.12 to 5.16 on criteria. We agree very strongly with the intent and rationale contained in these paragraphs and they very much reflect the methods we are using in our Corporate Planning and Program Forecasting exercise. However, in some areas of our responsibility, such as parole supervision, the cause-effect relationship between our activities and the outcome is not assured. In such instances, setting objectives is difficult. Either the objective is something controllable (a normal requisite quality), in which case it cannot be the outcome of the case, or the objective is the result (another normal requisite), in which case we are asking for management of objectives which are beyond our control.

I believe paragraph 5.14 recognizes this dilemma in stating that measurement must reflect the "possible", the "state of the art". I would have appreciated, and still would appreciate, additional elucidation and clarification, within the nature and execution of the SPICE program, on this point.

It is my hope that these comments are of some assistance to you in your deliberations.

Yours sincerely,

D. R. Yeomans  
Commissioner

cc. Deputy Solicitor General

## APPENDIX "PA-28"

OTTAWA, K1A 0R1  
June 12, 1979

Mr. J.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee on Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518,  
180 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Campbell:

This letter is in reply to your letter of March 13, 1979 to the Deputy Solicitor General requesting comments on Chapter 5 of the Auditor General's 1978 Report.

With respect to the issue of criteria used by the Auditor General (paragraphs 5.12 to 5.16 of the report), I agree that program objectives and effects should be specified as precisely as possible and, indeed, the Board is in the process of formalizing its goals and objectives in order to measure the effectiveness of its programs.

It is recognized however that, in the context of evaluating the changes within human behaviour, there are definite limits. It is unrealistic to compare the effectiveness of the parole decisions with the successful completion of parole. This is because, as alluded to in the Spice Report, not any one program can be considered causative of success or indeed held strictly accountable for the effectiveness of the entire correctional system. Notwithstanding the inherent difficulty of measuring the effectiveness of parole decisions in particular cases, steps have already been taken to assist in the improvement of this process and the evaluation of our programs.

The day to day operations of the programs of the National Parole Board are now being supported by a performance measurement system built on strict effectiveness and efficiency measures. Some programs have been identified for assessment purposes and staff have been allocated to the evaluation of those programs.

My comments concerning paragraphs 5.78 to 5.83 are as follows:

5.78

This statement is accurate and no further comments are necessary.



5.79, 5.80 and 5.81

Indeed the National Parole Board has not specified criteria for assessing the quality and consistency (effectiveness) of its decisions in particular cases. The Board has consistently assessed, with both interest, and sometimes dismay, the experience in the United States in respect of the development and use of decision-making criteria. In Canada we can and do employ broad measures of consistency by monitoring grant rates and "success" rates on a regional basis. Consistency in this regard is very high.

The American experience in the use of criteria for individual case decisions, however, has not convinced us to utilize such criteria in individual cases because of the danger of mechanizing decisions that require a high degree of objective information, expertise and intuitive appreciation of changing community variables and values.

It is extremely important to the National Parole Board that the Standing Committee notes that the House of Parliament expressed a particular philosophy and understanding of human behavior when structuring and detailing the Parole Act. These perspectives were expressed in the provision of unfettered discretion to the Board, and its Members, to make decisions to grant or deny parole. As Chairman of the National Parole Board, I am of the opinion that the Audit Team may have indeed stepped outside its terms of reference and area of expertise both in its assertions that appear contrary to the will of Parliament as expressed in the Parole Act, and in its hurried conclusions about criteria for decision-making in individual cases based on American experimentation, the effect of which is to diminish discretion and routinize a most complex and high risk endeavor.

In the view of the National Parole Board such criteria could be used in the institutional environment to assist officials therein to identify those individuals that require intensive programming in order to help them to develop socially acceptable attitudes and behavior patterns and to structure alternative release plans that can be presented for judgment and decision by an independent board that has the discretion required to assume the responsibility of ensuring no undue risk is visited upon the community by the early release of the individual from incarceration.

5.82 and 5.83

I share the views expressed by the Commissioner of Corrections in his letter to you dated April 27, 1979.

I hope that these comments will assist the Standing Committee in its review of the Spice Report.

Yours sincerely,

W.R. Outerbridge

## APPENDIX "PA-29"

9 April, 1979.

Mr. F.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee on Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 518,  
180 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Mr. Campbell:

In reply to your letter of March 12, I am enclosing responses to each of the points you raised in regard to chapter 3 in the Auditor General's report (cf appendix A). As you will see, we firmly subscribe to the AG's audit criteria, although we have additional concerns which are clearly set out in our comments to you.

In preparing our response, we have adopted a format which represents the relevant extracts of the AG's remarks on the right-hand side of the page with our departmental response directly opposite each numbered paragraph, on the left-hand side.

Also enclosed are separate notes prepared in my department which provide additional background information on each of the SPICE studies under discussion (cf appendix B).

A copy of this letter, with attachments, have been sent to the Auditor General for his information.

I trust this will be satisfactory, but do not hesitate to let me know if anything further is required.

Yours sincerely,

Sylvain Cloutier.

Enclosures

## APPENDIX A

Department of Transport Responses  
to relevant parts of Chapter 3  
of the Auditor General's Report  
as requested by the Clerk  
of the Public Accounts Committee



## TRANSPORT CANADA RESPONSES

3.6 The Department of Transport is generally in agreement with the audit criteria as set out in paras 3.7 to 3.11 inclusive. However, the department would like to make the following observations, which have already been brought to the Auditor General's attention and are reproduced on pages 538 and 539 of his report.

**AUDIT TRAIL OF THE PROJECT APPROVAL PROCESS:** The comments on the lack of audit trails relate to capital projects undertaken prior to the introduction of the Approval in Principle Document/Program Approval Document (APD/PAD) system early in 1976. Before this date, it had been the practice to give much of the substantiations for new capital projects in the form of oral presentations to Treasury Board officials in considerable detail. It is unfortunate that notes on these presentations have not always been retained. However, the fact remains that Treasury Board Secretariat was sufficiently satisfied with the justifications to approve the projects, and it would have been up to them to either ask for additional information or turn down requests for approval on the basis of nonsubstantiation. In any event, steps have been taken to make audit trails more visible for future reference.

**CAPITAL COST FORECASTING:** The use of current dollars in AG report, to make cost comparisons between years, ignores the effects of inflation. This exaggerates the increases in costs experienced in the projects reviewed. Transport Canada, like all other departments, has followed Treasury Board Secretariat's policy in treating current or constant dollars.

**USER PAY-COST RECOVERY:** While the 1973/74 and earlier Blue Books of Estimates recognized the Canadian Air Transport Administrations' acceptance of the user pay or cost recovery concept, it was not until 1 December 1974 that the Air Transport Tax was introduced. Since that date, the department has taken steps to consult with air carriers on cost recovery.

**TECHNICAL CONSIDERATIONS:** There appears to be a difference of opinion between the AG staff and our technical experts related specifically to project comparability in the case of the Calgary air terminal and the implementation of Lightstation Automation. It is respectfully suggested that in these cases, there is no choice but to defer to the technical experts on matters concerning the adequacy of standards, project requirements and analytical procedures.

**IMPACT OF THE POLITICAL PROCESS:** Recognition of the political process is not evident in reports (eg the choice of sites for the Training Institute and the Motor Vehicle Test Centre or the need for, timing of, and capacity of the Toronto International and Calgary airport). The early commitments made by ministers based on circumstances extraneous to the department were particularly significant in the decisions on the timing, location, size and scope of these projects. The strength of these early commitments made it difficult to contain projects at later stages.

In the case of the Motor Vehicle Test Centre, the early analysis lead to a location close to Ottawa for technical reasons and accessibility to HQ users. The Treasury Board, however, rejected the first proposal claiming that the department had not considered the policy of decentralization. The resultant delays in studying alternative sites contributed to increased costs and resultant AG observations.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

## 3

## PLANNING CAPITAL ACQUISITION PROJECTS

**Audit Criteria**

3.6 In the initial stages of our work, we drafted audit criteria for capital acquisitions. They were tested and in some cases modified during the field examinations. The following are the criteria that emerged.

## TRANSPORT CANADA RESPONSES

3.7 Agreed. The Department's initiatives in the last 2-3 years in the development of more comprehensive management processes have been aimed at providing a clearer perception of capital project responsibility and accountability.

3.8 Agreed. A mandatory corporate programming process has been developed and has been in operation since 1976, providing for an independent review and analysis function to be exercised in regard to capital project proposals. This process includes the requirements listed.

Before the introduction of this process early in 1976, it had been the practice to give much of the substantiations for new capital projects in the form of oral presentations to Treasury Board officials in considerable detail. It is unfortunate that notes on these presentations have not always been retained. However, the fact remains that Treasury Board Secretariat was sufficiently satisfied with the justifications to approve the projects, and it would have been up to them to either ask for additional information or turn down requests for approval on the basis of nonsubstantiation. In any event, steps have been taken to better retain documentation for future reference.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness***3.7** Responsibility and accountability should be clearly defined and communicated.

Responsibility and accountability for analysing needs, setting objectives, conducting feasibility studies, developing proposals, exercising control over design and construction and reviewing completed projects should be clearly defined and communicated.

**3.8** Requests for funds should be supported by accurate and complete documentation.

Each capital acquisition should begin with an unbiased analysis of the need to be met and its relationships to statutory and departmental objectives. Care should be taken to avoid exaggerating benefits and thereby overstating the need for the project.

- For each capital acquisition there should be a clear written statement of objectives, which should be related to the appraisal of needs. Where feasible, the objectives should facilitate quantitative measurement of the extent to which they are attained.
- Alternative courses of action should be evaluated impartially on the basis of differences in revenues, benefits and life-cycle costs (initial capital costs and the present value of operating and maintenance costs over the life of the asset). Options which should be thoroughly analysed include contracting out of activities to companies which are capable of doing the required work; leasing, as opposed to outright purchase; repairing or modifying existing facilities rather than replacing them; or delaying the project, perhaps indefinitely.
- Capital cost estimates at all stages of the planning process should be realistic and complete, covering all aspects of the project. A revised estimate based on the actual design, schedule and site conditions should be prepared before seeking final approval. The effects of possible future inflation should be considered, separately from other cost-increase factors. Estimates should be expressed in both current and anticipated future dollar values.



## TRANSPORT CANADA RESPONSES

3.9 Agreed. Treasury Board regulations require approval in three stages:

- approval in principle based on conceptional design and best information available at the time;
- program approval based on detail design and specifications and corresponding more precise information; and
- contract approval based on firm bids.

This practice is followed by the Department.

The above includes analysis of alternatives, "user-pay" revenues and plans for achieving manpower reduction.

3.10 Agreed. A Transport Canada Project Management Policy has been in operation since 1976 and defines, in specific terms, mandatory requirements for project management and outlines a recommended approach to be followed to provide adequate control over funds, resources and changes in design.

3.11 Agreed. Responsibilities and procedures for review after completion of projects are in place and are being practised in accordance with Transport Canada Project Management Policy of 1976.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness***3.9 Final approval should be based on full information.**

Approval for expenditures on construction should be withheld in the early stages of project planning when full information is not yet available. When a project is first conceived, approval should be given only for funds to conduct feasibility studies, develop a design and prepare cost estimates. As indicated above, one reason for withholding final approval is that an accurate estimate of construction costs cannot be made until site conditions have been assessed and a design has been selected. Accurate estimates are basic to analyses such as benefit-cost studies and cash flow forecasts. Final approval of a project should also await:

- an up-to-date analysis of needs and alternatives;
- rental commitments from major users, in the case of a "user-pay" facility; and
- detailed plans for achieving manpower reductions, in the case of a mechanization project.

**3.10 Project implementation should be properly controlled.**

- Managers should exercise control over projects during design and construction to ensure that facilities of the approved size and quality are completed on schedule and within the authorized budget. Adequate systems should be used to control changes in design and to report progress, highlighting accountability for decisions taken and results achieved.

**3.11 Completed projects should be reviewed.**

- Each project should be reviewed on completion to:
  - Ascertain whether appropriate procedures were applied, economy and efficiency were observed and objectives were achieved;
  - evaluate the performance of managers; and
  - develop recommendations for planning and controlling similar projects in the future.

## TRANSPORT CANADA RESPONSES

Case Histories of Capital Acquisitions

3.28 This statement is not accurate as far as it concerns the Department of Transport. The problems reported in the case histories for this department do not illustrate the current state of management in such projects.

As already indicated to the Auditor General, these problems reported on have been corrected as far back as 1976.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness***Case Histories of Capital Acquisitions**

**3.28** The following case histories, summarizing all capital acquisition projects we examined, are presented to illustrate the current state of management in such projects.



## TRANSPORT CANADA RESPONSES

Calgary International Airport

3.63 The Department feels the report should give more prominence to the impact of the political process on the decisions made by the Department. By the time the project team arrived on the scene (1971), politicians had already declared that Calgary would have a new terminal building. The pressure on the project team from local groups was even more intense during the design and construction of the terminal building.

3.64 It is unfortunate that the fact of some components being built to satisfy the ultimate development has not been taken into account in the comparisons later on in the report.

3.65 The comments on the inadequacy of written information relate to capital projects undertaken prior to the introduction of the Approval in Principal Document/Program Approval Document (APD/PAD) system early in 1976. Before this date, it had been the practice to give much of the substantiations for new capital projects in the form of oral presentations to Treasury Board officials in considerable detail. It is unfortunate that notes on these presentations have not always been retained. However, the fact remains that Treasury Board Secretariat was sufficiently satisfied with the justifications to process the project, and it would have been up to them to either ask for additional information or turn down requests for approval on the basis of nonsubstantiation. In any event, steps have been taken to make audit trails more visible for future reference.

With respect to cost estimates, if one takes into account the factors influencing the cost of the project (inflation, growth in traffic, United States pre-clearance) which were not anticipated when the \$57.7 million was approved, then the cost estimate does not, in our opinion, appear unrealistic for what was planned.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

**3.63**      **Transport — Calgary International Airport.** The Department of Transport held consultations in 1971 with representatives of the City of Calgary, the Province of Alberta and the air carriers to plan the future development of Calgary Airport. The Department presented a number of alternatives for consideration, including both the expansion of the existing terminal and the construction of a completely new terminal on a new site. The air carriers expressed strong reservations as to the immediate need for, and concern about the cost of, new terminal facilities. On the other hand, the City of Calgary and the Province of Alberta favoured construction of new facilities as soon as possible.

**3.64**      In 1973, the Treasury Board approved the construction of a new air terminal complex within the existing airport boundaries. The first phase of the complex, opened in the fall of 1977, was planned to satisfy the 1980 forecast demand. However certain components, for example utilities, were designed to satisfy future development. Three subsequent phases are planned to provide capacity for estimated traffic growth to 1995.

**3.65**      In our opinion, the Department of Transport did not give due regard to economy in the Calgary Airport project. The written information provided by the Department to the Treasury Board in support of the initial request for approval was inadequate as a basis for evaluating the economy of the proposed project because:

- alternatives to the proposed new complex, such as the modification of the existing terminal, were not presented;
- the concerns expressed by the air carriers were not disclosed;
- financial information was incomplete;
- cost estimates, which were based on conceptual designs, were unrealistic; and
- the Department's written replies to certain questions posed by the Treasury Board officials were incomplete.

However, we understand that the Treasury Board Secretariat was informed orally that the existing terminal could be further modified and might suffice until 1979. Later requests to the Treasury Board for additional project funds did not update financial projections. Thus the impact of the increased capital costs on the future financial viability of the airport was not revealed.

## TRANSPORT CANADA RESPONSES

3.66 While the 1973/74 and earlier Blue Books of Estimates recognized the CATA acceptance of the user pay or cost recovery concept, it was not until December 1, 1974 that the Air Transport Tax was introduced. Since that date, the department has taken steps to consult with air carriers on cost recovery.

TB did not approve the transfer of Calgary airport into the Revolving Fund pending a decision on the Transportation Tax and other matters pertaining to this Fund.

It should be noted that, out of projected revenues of \$8.3 million in 1978 to \$17.1 million in 1984, the charges referred to in this paragraph amount to \$265,000 in 1978 to \$376,000 in 1984. (About 2-3% of revenues.)

Nevertheless, the Department recognized, as far back as 1976, the need for prior agreement on cost-recovery charges with the air-carriers. In that year, Strategic Planning (ADMSP) drafted a discussion paper entitled "Pricing and Investment Criteria - Airports and Related Facilities and Services". This paper was given to the Air Transport Association of Canada with a covering letter dated February 15, 1977 for discussion within the Subcommittee of the Deputy Minister/Air Industry Policy Consultative Committee. The discussion paper placed particular emphasis on cost recovery for new capital cost for mature airport systems and the need for prior understanding and agreement with carriers on prices to recover costs. The result of those discussions is a policy, "Cost Recovery General Policy, Air Program," promulgated in the fall of 1978. Also, the Department now has a firm policy to obtain industry approval before seeking Treasury Board approval.

The rates agreed upon relate costs to forecasted passenger volumes during the estimated useful life of facility, rather than charging equal amounts each year, regardless of passenger volume.

The latter method of calculation produced a rate of \$55.34 per square foot per year during the estimated useful life of the facility. The rate produced by the first method is \$30.00 for the first year and increases every year with increases in traffic.

The \$30.00 rate was further reduced to reflect the then current cost of recovery performance level for the airport.

This sets the rental rate for the first year at \$22.00 (73.33% of \$30.00). In the second and subsequent years, the percentage is increased so that by the fifth year it is 82%.

The above paragraphs show that the rates agreed upon are not "substantially below those necessary to achieve full cost recovery".

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

3.66 The Department did not reach agreement with the air carriers on user-pay cost-recovery charges until just prior to the opening of the new terminal. The rates agreed upon will be substantially below those deemed necessary to achieve full cost recovery at the original planned rate. Although the present five-year agreement will be renegotiated upon expiry, there is no guarantee that cost recovery will be achieved over the life of the facilities. In our view, reaching an agreement on cost-recovery charges prior to the start of construction was essential to ensure concern for economy and discourage any unjustified user demands.



## TRANSPORT CANADA RESPONSES

3.67 Some of the reasons for the increase in size are listed in the AG's report. Another reason which could have been included is the substantial increase in traffic at Calgary between 1971 and 1974 which forced an upward revision of forecasts. Also, during the design stage, highjackings were common and the design of the building had to provide for security.

All these changes, some of which the Department had no control over, increased the cost of the building. Also, the use of current dollars to make cost comparisons between years ignores the effects of inflation and exaggerates the increases in cost experienced. This Department, like other departments, has followed Treasury Board Secretariat's policy in treating current or constant dollars.

3.68 In this paragraph, Toronto Terminal II is being compared to the new Calgary Terminal for the year 1980. Such a comparison should be done with caution because of many factors. Firstly, Toronto Terminal II (pre-extension) was really a single carrier terminal as opposed to Calgary which is multi-carrier. The airline counter space, office space, etc. is difficult to compare between these two terminals. Secondly, there is proportionately very little Transport Canada administration space in Toronto II compared to Calgary. The airport manager and his staff, for example, are in a separate building in Toronto II but in Calgary, they are in the terminal building. Thirdly, Toronto II will reach capacity in 1979 (based on PHP - Peak Hour Passenger) whereas Calgary will not reach capacity before 1985. Also, traffic loads at Toronto II are spread more evenly than at Calgary. At Toronto II, the ratio of the numbers of passengers in the peak hour over the number of passengers in the average hour is lower than at Calgary. This is because of the higher volume of traffic at Toronto II.

The Department wishes to emphasize that meaningful comparisons between terminal buildings are difficult to make. Even such things as the ethnic mix of the area served by the airport, whether traffic is primarily business or pleasure, whether traffic is all domestic or a mix of international and domestic, all these factors have to be considered in any comparison since they all influence the design of a terminal building.

There appears to be a difference of opinion between the AG's staff and our technical experts. It is respectfully suggested that in these cases, there is no choice but to defer to our technical experts on matters concerning the adequacy of standards, project requirements and analytical procedures.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

3.67 During the course of the project, the size and cost of the air terminal building increased substantially as compared with the original Treasury Board approval of the concept:

- Total size increased by 59% from 452,530 square feet to 720,550 square feet.
- Total cost increased by 255% from approximately \$21.3 million estimated in 1973 to \$75.7 million.

3.68 The Department attributes the increase in the size of the building to:

- changes arising from the preparation of detail design drawings;
- the provision for future utilities to meet the ultimate (1995) terminal development;
- the inclusion of United States preclearance requirements;
- the expansion of holdrooms to accommodate wide-bodied aircraft; and
- the addition of certain office and concession space.

The Calgary terminal is substantially larger than Toronto Terminal II when compared on an area per peak hour passenger basis in the design year of 1980. It is 5.5 times larger than the old terminal which it replaced. The Department advises that comparisons of air terminal buildings can be invalid for various reasons. However, it has been unable to demonstrate by other means that the size of the Calgary terminal is not out of line.

3.69 The increase in cost is attributed by the Department to the development of firm cost estimates based on detailed design drawings, the increase in the size of the terminal due to design changes and inflation. Although the exact impact of inflation is difficult to determine, construction cost indices show an inflation rate of approximately 65% between 1972 and 1977.

## TRANSPORT CANADA RESPONSES

3.70  
Authority: Review and challenge of progress and expenditures was carried out by Headquarters. Progress reports and briefings were a consistent feature.

Responsibility: No comment.

Criteria: Such design standards are already in effect, and were in effect at the time Calgary was designed. Cost criteria are variable due to location, concept, new policies for systems and equipment, economic climate, competition available for bidding, material availability, etc. Hard cost criteria are therefore difficult to set or enforce. The design also took into account what was at a number of foreign airports based on first-hand information and discussions with operators during a tour of selected airports.

Cost Benefit  
Analysis: The Department now endeavours to produce such analysis. However, it should be remembered that, in some cases (eg US pre-clearance and airport security), such analysis would have a minimal effect on the decision to go ahead.

3.71 We acknowledge there were some things in the Calgary project which could have been better handled. This is why we have implemented a series of measures to prevent the same problems from recurring. It is therefore interesting to note that the Auditor General SPICE report reinforces our belief that these measures were necessary since most of the recommendations in the Calgary SPICE report had been implemented before the Auditor General looked at the Calgary project. The others were being studied in one form or another.

The conclusion we draw from this exercise is that if the Auditor General had looked at a project started in 1976, only about 5 of the recommendations would still be outstanding and only because they have not yet been implemented. We suggest it would have been a more productive exercise (from the Department point of view) for the SPICE efforts to be directed to an evaluation of the systems recently put in and if the managers were following those systems.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

3.70 Although the design and construction of air terminal buildings to meet future requirements is a complex task, we are not satisfied that the Department's procedures were adequate to prevent any unnecessary increases in either the cost or size of the Calgary air terminal building. Specifically:

- Extensive authority was delegated to the Western Region without effective review, challenge and control by Headquarters.
- There was no clear acknowledgement by individuals within the administration of responsibility or accountability for the financial viability of the new airport complex once in operation.
- There were inadequate general area and cost criteria, based on comparable Canadian or foreign facilities, against which to monitor the project.
- No cost-benefit or life-cycle analyses were provided in support of major design changes.

3.71 This project and the six that are described below are further discussed in Chapter 19 of this Report as part of the summary of our audit findings in the Department of Transport. There we note improvements in management systems that the Department has introduced. These improvements may prevent recurrences of issues of the types described here. Chapter 19 also contains specific and general departmental comments on our observations and recommendations.



## TRANSPORT CANADA RESPONSES

Toronto (Malton) International Airport Additions

3.73

User-pay  
Policy:

The Cost recovery and user-pay are part of the Air Administration policies, objectives and goals. Since the whole project had to be undertaken within the Air Administration policies, objectives and goals, it was not considered necessary to restate the policy of cost recovery in the project objectives.

Final Cost:

The initial submission was for \$69.2 million and did include the roads. Treasury Board withheld the roads portion for future considerations as well as most risk and inflation factors. Treasury Board therefore only approved \$54.6 million.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

3.72 Transport — Toronto (Malton) International Airport Additions. The Department of Transport received approval in 1973 for a project providing additional capacity at Malton Airport to handle traffic growth up to 1980, prior to opening a second airport in the Toronto area at Pickering. In 1975 the Department cancelled the proposed Pickering Airport thereby changing the perspective of the current expansion at Malton. The project involves the extension and modification of most of the airport facilities including two terminals, a road system, aircraft aprons and utilities plant, as well as new indoor parking facilities for Terminal II. The project is scheduled for completion in December 1981, although certain facilities such as the extension to Terminal II and adjacent parking facilities are already operational. The total estimated cost is \$159.7 million.

3.73 Our audit did not disclose any major deficiencies in the Malton project. Because the project was undertaken to meet short-range forecasts of traffic growth, the facilities are expected to be well-used as soon as available and an economic use of capital resources should result. However, we observed a number of weaknesses in project planning and control.

- Project objectives made no reference to the Department's "user-pay" policy. Agreement with the airlines on user charges was not reached before project approval except for Air Canada's office accommodation.
- The original estimate of \$54.6 million in 1973, which was based on conceptual designs and did not include highway access and internal road improvements, gave the Treasury Board little indication of the final cost. During the project, design changes arising partly because of the cancellation of the Pickering project had a substantial effect on costs, as did inflation.

## TRANSPORT CANADA RESPONSES

"R" Class Icebreakers

3.74 No tender for the hull was accepted because of the extremely high bid price compared with the estimate.

Design changes accounted for approximately \$500,000 which is a remarkably low figure given the total cost.

The original estimate of \$17.0 million to build one new "R" Class icebreaker in replacement of the then 42 year old N.B. McLean was based on the designer's estimate and an extrapolation of the capital cost of the Norman McLeod Rogers, from which the "R" Class was developed. This estimate was used to secure provisional funding from Treasury Board through Program Forecast procedures. The subsequent \$60.0 million estimate for two ships of this class was, in turn, based on a tentative one-ship bid of \$27.0 million which had been received from Davie Shipbuilding of Lauzon, Quebec. The ceiling of \$108.0 million which was finally approved was due, almost exclusively, to inflation. No firm bids were received from any shipyard and Davie Shipbuilding refused to accept our ceiling on manhours. Consequently, the \$108.0 million estimate was derived from target manhours and inflation factors which were based upon government indices and applied to base labour rates and base material costs. The real cost to the Crown for the project will depend upon actual inflation factors and present indications are that total costs will be slightly lower than \$108.0 million.

	<u>Estimated</u>	<u>Bid</u>	<u>% Increase</u>
July 1972 (1 ship)	\$17,000,000	July 1973 \$27,000,000	59%
May 1974 (2 ships)	60,000,000	Jan 1975 108,000,000	80%
Apr 1975 (2 ships)	108,000,000	Final Cost 108,000,000 (estimate)	-

3.76 As already stated, much of the material required by Treasury Board in support of the approval phase has not been retained. This, however, should not necessarily indicate that the department did not give "due regard to economy".

3.77 It is acknowledged that a fleet plan was not in existence in the period 1972/75. This has now been developed.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

**3.74** Transport — "R" Class Icebreakers. In 1972, the Treasury Board approved a Department of Transport proposal for construction of a new "R" Class icebreaker at a cost of \$17.0 million to replace the *N.B. McLean*, then 42 years old. In an effort to expedite the project, tenders for the hull and the propulsion machinery were called separately. None of the tenders for the hull was accepted but a contract was let for the propulsion unit. The Department subsequently proposed that the project be expanded to two "R" Class icebreakers at a total cost of \$60 million. The Treasury Board granted approval in May 1974. After tenders had been received, the Treasury Board, in April 1975, raised the approved ceiling to \$108 million. According to the Department, the increase was mainly due to inflation and to design changes.

**3.75** The first ship, the *Pierre Radisson*, was delivered in May 1978. Its sister ship, the *Franklin*, will be delivered in 1979. Both are designed to operate in the St. Lawrence River and Gulf, on the Great Lakes and in the Arctic. Annual operating costs for each ship are estimated at \$2.5 million.

**3.75** The first ship, the *Pierre Radisson*, was delivered in May 1978. Its sister ship, the *Franklin*, will be delivered in 1979. Both are designed to operate in the St. Lawrence River and Gulf, on the Great Lakes and in the Arctic. Annual operating costs for each ship are estimated at \$2.5 million.

**3.76** In our opinion, the Department of Transport did not give due regard to economy in the planning and approval phase of the "R" Class Icebreakers project. The formal documentation of analyses such as anticipated demand and planned service levels was inadequate to support project approval.

**3.77** The proposal to acquire the icebreakers did not include a fleet plan to support the need for the two icebreakers. Such a plan should forecast needs for icebreaking services, proposed levels of service, the size of fleet required to provide those levels of service, and the economic benefits that would result. This type of documentation was essential to support the proposal to expand the size of the fleet.



## TRANSPORT CANADA RESPONSES

3.78 While it is acknowledged that life-cycle costs for the two vessels was not presented to Treasury Board, the optimum efficiency of fuel/crew/maintenance factors was sought, and crew and fuel cost comparisons are available for all our ships. The principle of life-cycle costing is now applied to all new vessel acquisition proposals.

It is also acknowledged that helicopter acquisition costs were not included in the original submission. They formed the basis of a separate submission which did, however, link their principal task to the two new icebreakers.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

**3.78** Early capital cost estimates did not provide a good indication of the eventual cost. In addition, the proposal documents did not adequately analyse the continuing costs of operating and maintaining the ships and providing them with helicopters.

## TRANSPORT CANADA RESPONSES

Lightstation Automation

3.80 Equipment acceptance problem was caused by the objection of the fishermen's union to the sound of the new fog horn. The equipment functioned perfectly.

Organizational problems of a minor nature were due to the decentralization process ie the creation of CG regions. However, a major part of the delay was caused by regional pressure against proposed lay-offs in remote areas where lightkeepers were often the only ones with year round employment.

3.81 Coast Guard differs with this statement since, after all, that was the object of the project - to bring about major economies in our lightstation operation.

3.82 Alternative ways of implementing the program were examined, although there may be a lack of evidence of this process. Further, there appears to be a difference of opinion between your staff and our technical experts. It is respectfully suggested that in these cases, there is no choice but to defer to the technical experts on matters concerning the adequacy of standards, project requirements and analytical procedures.

3.83 To date salary reductions, as a result of the release of lightkeepers, are in the neighbourhood of twelve million dollars, not counting other benefits, which have almost paid for the capital outlay. This is inconsistent with the AG statement that the department did not give "due regard to economy".

3.84 The Department's initiatives in the last 2-3 years in the development of more comprehensive management processes have been aimed to providing a clearer perception of and adherence to capital project responsibility and accountability.

3.85 Agreed. Although we recognize the desirability of accounting for all direct labour costs, in this instance most installations were made by regular maintenance crews during normal maintenance visits to these sites.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

**3.79** Transport — Lightstation Automation. In March 1970, the Treasury Board approved in principle a two-phase project of the Department of Transport for automating 258 manned lightstations "to improve lighthouse service and to reduce costs throughout the Aids to Navigation Service". In the late 1960s, the lightkeepers' union had initiated bargaining for specific hours of work. Traditionally, hours of work had been undefined as a lightkeeper's presence was required 24 hours a day.

**3.80** The 1970 submission to the Treasury Board requested funding of \$14.3 million and identified potential savings of \$6.0 million annually. These savings were to be achieved by reducing the number of lightkeepers by 600, while adding 250 technicians to monitor and maintain the automated system. Automation of operations at each lightstation, was budgeted in 1970 at \$6.6 million with a target completion date of March 1972. The reduction in lightstation personnel was to be achieved by reducing the lightkeeper job to surveillance. Equipment acceptance and organizational problems led to a six-year delay in completing this stage and some lightstations still have not been automated. Installation of a remote monitoring system was budgeted in 1970 at \$7.7 million and was to have been completed by 1978. Treasury Board has now deferred approval of Phase II pending re-evaluation by the Department.

**3.81** In our opinion, the Department did not give due regard to economy in the Lightstation Automation project.

**3.82** We saw no evidence that the Department examined reasonable alternative ways of implementing the program. On installation, some of the equipment did not function to the satisfaction of lightstation users, primarily commercial fishermen, thereby contributing to delays and cost overruns.

**3.83** Approval for the project was based on forecast cost savings to be achieved through a substantial reduction in the number of lightkeepers. However, the Department did not adequately evaluate the feasibility of achieving these reductions. In fact, the small reduction in lightkeeper staff achieved mainly at the beginning of the project has been partly offset by additional requirements for technicians and other support personnel.

**3.84** Although the automation project was nation-wide, responsibility for its implementation was delegated to line managers in the regions. Our audit disclosed that regional managers were not held accountable for achieving project objectives on a timely basis within cost limitations.

**3.85** The cost of Phase I of the project is now estimated at \$14.2 million including the effects of inflation. However, certain internal costs such as installation labour are not charged to the project. Therefore this estimated cost does not represent the total cost of Phase I.



## TRANSPORT CANADA RESPONSES

Motor Vehicle Test Centre

3.86 Although approval in principle was obtained to construct a motor vehicle test centre at an estimated cost of \$10.3 M (expressed in 1973 dollars), construction did not start until 1976 and is only expected to be completed later this year. In the intervening period, inflation contributed \$6.3 M to the increase; \$2.8 M for consulting engineering fees, also heavily affected by inflation; \$2.8 M to overcome soil conditions; and \$3.5 M for necessary design modifications.

3.88 The department as well as outside consultants carried out extensive studies and analysis over a two-year period before approval was obtained from Treasury Board, and while the outside consultant did report on needs and costs, the focus was perhaps too heavy on design rather than on alternatives.

On the comparison of cost of present testing at \$800,000 per year against \$1.8 M per year to operate the new centre, it should be noted that present testing is concerned only with limited compliance safety tests (primarily components). The new test centre will enable complete car evaluations and countermeasure type research testing (preventive rather than corrective after the accident). The latter cannot be done without the centre; therefore, the only alternative is to do nothing and wait for the accident to happen.

3.89 A direct outcome of the Canada-US Automotive Trade Pact was the rapid dissipation of Canadian R&D automotive talent. The test centre will now become a focus and will help re-acquire this essential expertise.

While there may be other means by which automotive research and development can be increased in Canada, eg grants to universities or subsidies to industry, this could be outside Transport Canada's mandate and this particular benefit of the test centre only being an ancillary one, and in addition very difficult to quantify, no comparison of effectiveness was made for this aspect of the total benefits.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

**3.86**      **Transport — Motor Vehicle Test Centre.** The Department of Transport is responsible for determining whether motor vehicles and components comply with federal safety standards. To date, the Department has carried out motor vehicle testing using various facilities in Canada and the United States. In June 1974, the Department obtained approval in principle to construct a Canadian motor vehicle test facility at a cost of \$10.3 million. The Motor Vehicle Test Centre is now scheduled for completion by the end of 1978 at an estimated cost of \$25.8 million including inflation.

**3.87**      In our opinion, the Department of Transport did not give due regard to economy in the planning of the Motor Vehicle Test Centre project.

**3.88**      The Department did not properly analyse and present alternatives to building a new test facility as a means of carrying out its responsibilities. It commissioned a feasibility study that directed the consultants to assess the design details of the proposed Centre rather than the costs, benefits and alternatives. Its submission to the Treasury Board did not compare the ongoing costs of the proposed Centre with the costs of alternatives. Estimates now show that, in addition to the capital expenditure of \$25.8 million, it will cost \$1.8 million a year to operate the new Centre. Continuation of the present level of safety testing would cost only \$800,000 a year.

**3.89**      The Department's submission to the Treasury Board indicated that construction of the Test Centre would increase automotive research and development in Canada, increase the number of technically qualified Canadian automotive personnel and restrict testing expenditures to Canada. It did not compare the effectiveness of the Centre in achieving these benefits with alternative courses of action.

## TRANSPORT CANADA RESPONSES

3.90 The quantitative analysis of demands and revenues from outside users has not been completed to date because, until 1978, it was not possible to provide industry and other governments with accurate information on the availability dates and user charge rates for the test facilities.

Now that the test centre is nearing completion, interest by prospective outside users is increasing to the point where the department will have to establish a priority setting system in order to retain sufficient capacity for government use. When this is completed, it will be possible to carry out a quantitative analysis of demand and prospective revenues.

3.91 In approving the project for \$10.3 million, Treasury Board directed that it be built at Blainville, being fully aware of the increased operating cost caused by this remote location.

We disagree with the statement that the department did not thoroughly reassess the project after the final location at Blainville, Québec had been selected. Estimates contained in the December 1975 Treasury Board submission were based on near final design and indicated that the facilities could be built at Blainville at a cost not exceeding the original approval adjusted for inflation. These plans and updated cost estimates were approved by Treasury Board before contracts for the construction of the buildings and test track were advertised and awarded.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

3.90 -- The Department hopes to recover some portion of the Centre's operating costs through the rental of facilities and personnel to outside users. There was no quantitative analysis of demand or prospective revenues at the time of the original Treasury Board submission. Nor had this analysis been completed by the time of our audit.

3.91 The cost estimate of \$10.3 million included in the submission approved by the Treasury Board in June 1974 was preliminary and did not provide a sound basis for benefit-cost analysis. The Department did not thoroughly reassess the project after design, engineering and cost studies had been completed and the final location at Blainville, Quebec had been selected. The 1974 submission had indicated that a location distant from Ottawa would preclude testing of the Government's National Capital Region motor vehicle fleet and would have other disadvantages.



## TRANSPORT CANADA RESPONSES

Transport Canada Training Institute

3.92 The use of current dollars in the AG's report, to make cost comparisons between years, ignores the effects of inflation. This exaggerates the increases in costs experienced in the projects reviewed. Transport Canada, like all other departments, has followed Treasury Board Secretariat's policy in treating current or constant dollars.

3.93 The comments on the lack of formal documentation relate to capital projects undertaken prior to the introduction of the Approval in Principle Document/Program Approval Document (APD/PAD) system early in 1976. Before this date, it had been the practice to give much of the substantiations for new capital projects in the form of oral presentations to Treasury Board officials in considerable detail. It is unfortunate that notes on these presentations have not always been retained. However, the fact remains that Treasury Board Secretariat was sufficiently satisfied with the justifications to approve this project, and it would have been up to them to either ask for additional information or turn down requests for approval on the basis of nonsubstantiation. In any event, steps have been taken to make audit trails more visible for future reference.

Recognition of the political process is not evident in reports (eg the choice of site for the Training Institute). The early commitments made by ministers based on circumstances extraneous to the department were particularly significant in the decisions on the timing, location, size and scope of this project. The strength of these early commitments made it difficult to contain the project at later stages.

3.94 On an incremental building program, DPW had advised us that the present design was more economical to design and build than an incremental build-up over several years. The present design also provides for 30% expansion in the future.

With regard to the suggestion that decentralization be phased, DPW had advised that this would have been difficult and would have involved duplication of staff and equipment.

3.95 Reduction in demand was for 130 students; however a new additional demand of 100 students made up the short fall, eliminating the need for costly revisions to the design. Agreed. Forecast demand was not expressed in training days or years.

3.96 The increase by 70,000 sq. ft. referred to, being 13% of the original size, resulted from the translation of a concept into a preliminary design; ie "fine-tuning", and not from "insufficient review procedures".

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

3.92 Transport — Transport Canada Training Institute. The Training Institute of the Department of Transport, temporarily located in Ottawa, trains air traffic controllers, radio operators, electronic technicians, marine personnel and meteorological technicians. Transportation management courses also are provided. The construction of permanent facilities at Cornwall was approved in principle in 1973 at an estimated cost of \$31.5 million. On the basis of detailed design and taking inflation into account, the Treasury Board raised the expenditure ceiling to \$49.8 million and construction began in 1975. Classes were to begin in September 1978 and relocation from Ottawa is to be completed by the fall of 1979. The capital cost has increased to \$58.0 million. According to the Department, the increase results largely from inflation. In 1980-81, the first full year of operation, forecasts provide for operating costs of \$11.6 million and the use of 308 man-years.

3.93 In our opinion, the Department did not demonstrate due regard for economy in the planning of the Training Institute project. There was inadequate formal documentation of the requirements for in-house training and the analyses of options to meet those requirements.

3.94 The Department did not prepare a formal benefit-cost study of the project, which should have been done in the early planning stages. Moreover, the Department did not adequately document the costs and benefits of the various options by which in-house requirements might have been met. Possible options included, in particular, an incremental building program and phased decentralization from the National Capital Region.

3.95 Training forecasts presented in support of initial project approval did not account for a reduction in demand for Coast Guard cadet training in Cornwall as a result of a decision to retain all cadet training in Nova Scotia. Departmental management indicated however that new demands for other marine training would make-up this shortfall and the original forecast was not changed. Also, the forecasts did not express demand in training days or years and did not provide written analyses of course scheduling and facilities usage rates.

3.96 Review procedures within the Department were insufficient to prevent the proposed facilities from increasing in size by 70,000 square feet after approval of the concept. A comprehensive financial report during the planning and estimating phase would have highlighted the cost of the increase.

## TRANSPORT CANADA RESPONSES

West Coast Vessel Traffic Management System

3.99 The reference to "possible lower-cost alternatives, such as ship-to-shore radio station with manual plotting were not thoroughly explored and documented" reflects it is believed, a lack of understanding of the various levels of VTM by the Auditor General's staff and the requirements of each related to the traffic problems that might be encountered in any particular area of the country. There is no doubt that the lower-cost alternatives were considered by Coast Guard and were set aside as being inadequate and inappropriate for the West Coast System.

Also, as stated above, Treasury Board regulations require approval in three stages, the first one based on conceptual design and rough estimates, before large sums are expended on detailed engineering studies. These rough estimates are refined as further approvals are sought.

3.100 Agreed. However, it might be that a much broader interpretation has been given to the term "developmental system" since every VTM system that is put in place makes use of the latest technology at the time and takes into consideration, in its planning, the experiences of preceding systems and therefore each in turn can be considered to be developmental. It is to ensure that Coast Guard will derive maximum benefit therefrom in succeeding systems. A post-project review will be carried out in accordance with our Project Management Manual of 1976.

*Study of Procedures in Cost Effectiveness*

**3.97**      **Transport — West Coast Vessel Traffic Management System.**      The Vessel Traffic Management System (VTMS) project of the Department of Transport is intended to reduce the risk of the collision or grounding of vessels and to decrease the risk of pollutants damaging the West Coast environment. The project was proposed as a developmental system to enable the Department's Marine Administration "to innovate and adopt air traffic control systems and techniques to marine traffic as they might apply". The project includes construction of remote radar installations on the lower coast of British Columbia to monitor marine traffic. Through radio and microwave links and automated tracking systems, the Coast Guard will monitor ship movements and provide weather and traffic information to mariners.

**3.98**      The project, originally approved by the Treasury Board in 1974 at an estimated cost of \$12.0 million, is now expected to cost \$18.0 million due to inflation and design changes. It is expected to be fully operational by the end of 1978.

**3.99**      Our audit did not disclose any major deficiencies in the West Coast VTMS project. We found, however, some weaknesses in the information supporting approval of the system and in the project cost system. The Department did not clearly define the experimental goals of the project. Possible lower-cost alternatives, such as a ship-to-shore radio system with manual plotting, were not thoroughly explored and documented. Approval was sought, based on rough cost estimates, before engineering studies were completed. The cost system did not report the cost of services that departmental specialists provided, and did not compare detailed costs with estimates for key parts of the project.

**3.100**      Since this project represents a developmental system, the Marine Administration should conduct a post-project review to ensure maximum benefits are obtained and to assist in planning future vessel traffic management systems.



## APPENDIX B

Background Information  
on  
Spice Studies  
in  
Transport Canada

Calgary Airport

Although the Auditor General states that information to Treasury Board on Calgary Airport was inadequate and that "written" information on alternatives to the new complex was not presented, he acknowledges that the TB Secretariat was informed (ref 19.100).

Close consultation was maintained with TB starting with the first meetings in 1971 with representatives of Calgary, the province, and the airlines, on the airport's future. Treasury Board, either in written form or verbal, was kept aware of cost increases and the impact on future financial viability of Calgary International.

While Calgary and the provinces favoured construction of new facilities as soon as possible, the carriers expressed strong reservations as to the immediate need for, and concern about the cost of a new terminal.

The on-going discussions and developments were reflected in the final size of the terminal and its required facilities. The original cost estimates were realistic, based on conceptual design, but, as with any other project, they were changed with refinement and enlargement of the plans, and with the sharp inflationary factor in the economy.

Calgary International AirportSummary of Changes

	<u>Terminal Building</u> (Sq. ft.)	<u>(\$000)</u>
Original Approval 1973	452,530	\$21,337
Design Changes in 1973 and 1975	268,020	11,800
		<u>\$33,137</u>
Inflation 1972 to 1977		42,532
TOTAL APPROVED	<u>720,550</u>	<u>\$75,669</u>

Details of ChangesCalgary International Airport

		<u>Terminal Building</u>	
		Gross	
		Sq. Ft.	\$ Million
Jan 73	<u>TB 716726</u>		
	Original Approval	452,530	21.3
Dec 73	<u>TB 723441</u>		
	Inflation		2.6
	Design Change		
	- US customs preclearance		
	76,250 sq. ft.	84,937	2.8
	Security, workshops		
	and terminal services	62,700	
	Provision for larger		
	aircraft	34,031	
		<u>634,198</u>	<u>26.7</u>
May 75	<u>TB 735750</u>		
	Inflation		40.0
	Design changes		
	- airlines requested		
	ramp operations		
	space	23,687	
	Dimensional changes		9.0
	(fine tuning)	62,665	
	TOTAL APPROVED	<u>720,550</u>	<u>75.7</u>

The old Calgary terminal building opened in 1956.  
 It had numerous additions, with a major one in 1969.  
 A study is underway to determine the best possible use  
 of this building to serve the aviation industry in  
 Calgary.



Toronto (Malton) International Airport

The Auditor General's report did not disclose any major deficiencies in the Malton project. However, reference was made to the absence of user pay policy consideration in the project objectives. This policy has been an integral part of Transport Canada policy since 1974 and forms the basis for on-going discussions with airlines regarding user charges.

On another point, while it is true that the initial Treasury Board approval amounted to \$54.6 million, it is not true that the Board had "little indication of the final cost", since the request for approval indicated a total amount of \$69.2 million. The latter figure included highway access and internal road improvements, which were deleted by the Board pending further development of design in concept and detail. This item was re-instated in a subsequent approval by the Board.

The Board in addition to approving the initial \$54.6 million also authorized the appointment of appropriate consultants for such work (as was deleted) and stated that it was prepared to consider a detailed Submission when it had progressed to the preliminary design-detailed cost estimate stage.

In addition, the cancellation of the Pickering project changed the scope of the expansion project at Malton making additional work and hence increases in costs necessary.

TERMINAL IITORONTO (MALTON) INTERNATIONAL AIRPORTSummary of Changes\$(000)

Original request for approval including thruway  
access and internal road improvements was for  
\$69.2 million - 1973

Approval of terminal building only - 1973 54,600

Approval of thruways and internal road  
improvements was withheld until design was further  
developed (reduce by \$14.6 million)

Changes

Thruway access and internal road  
improvements - 1974 \$25,500

Additions and changes due to  
Pickering delay - 1974 28,000

Major changes in utilities - 1976 6,300

Decrease in scope and more favourable  
costs of individual contracts, partly  
offset by minor increases in other  
areas - 1976-1977 ( 1,300)  
\$58,500

Inflation 1973 - 1976 46,600 105,100

TOTAL APPROVED 159,700

Details of Changes  
Toronto (Malton) International Airport

<u>Date</u>	<u>TB #</u>	<u>Description</u>	<u>\$ Million</u>
May 73	719006	Request approval for \$69.2 TB approved \$54.6 by deleting thruway access and internal road improvements until design is further developed.	54.6
		In addition, TB ministers expressed concern about:	
		a) inadequacy of communication and transportation facilities and that appropriate conveyors would be provided in due course.	
		b) difficulty in transferring between airlines.	
		c) congestion caused by non-travelling public.	
		Treasury Board stated that it was pre- pared to consider a detailed submission for all this work.	
Nov 74	730799	Approval for previously deleted roads	25.5
		Inflation	26.8
		Additions and changes due to Pickering delay result in:	28.0
		1) Major increase in scope (100,300 sq.ft.)	
		2) change in design year (forecast traffic) from 1978 to 1980	
			<u>134.9</u>
Mar 76	741002	Inflation	19.8
		Major changes in utilities	6.3
		Minor changes	3.7
			<u>164.7</u>
Feb 78	754156	Decrease in scope of work and more favourable costs of individual contracts, partly offset by minor increases in other areas	(5.0)
		TOTAL APPROVED	<u>159.7</u>

'R' Class Icebreakers

The Auditor General in his report on the procurement of the 'R' class icebreakers did not seem to give sufficient emphasis to the effects of inflation during the pre-contract award period.

In 1972 when permission was first sought to build one icebreaker the estimate of \$17 million was based on the 1968 construction cost of an almost equivalent size icebreaker (including a nominal allowance for inflation) and the estimate of the naval architect. During the ensuing 30 months when inflation was at its worst, it proved impossible to obtain accurate estimates of the cost. Approval was given in 1975 for the construction of two icebreakers at a cost of \$108 million which was derived from a detailed cost analysis and allowances for wage and price escalations.

It is confidently expected that the cost of the two ships will be below the approval amount.

The continuing costs of operating and maintaining the ships and providing them with helicopters were not highlighted in the original proposal. However, in this proposal to Treasury Board, the operating and maintenance costs were stated as being similar to an existing icebreaker with only half the horsepower. As helicopters are not dedicated to a ship and are tasked for many other purposes they were acquired through a separate proposal which did, in turn, link their use to the icebreakers.



'R' CLASS ICEBREAKERSummary of Changes

		<u>\$ (000)</u>
Original Approval ( <u>1 Icebreaker</u> ) - 1972	\$17,000	
Inflation - 1973	<u>13,000</u>	
	\$30,000	
<u>2nd Icebreaker</u> (approval for two Icebreakers)- 1974	<u>30,000</u>	60,000
Design Change - 1974		500
Inflation - 1975-78		<u>47,900</u>
TOTAL APPROVED		<u><u>\$108,400</u></u>

Details of Changes'R' CLASS ICEBREAKERS

<u>DATE</u>	<u>TB #</u>	<u>DESCRIPTION</u>	<u>\$ Million</u>
1972	-	TB submission for 2 Icebreakers @ \$17 M and \$19 M for <u>2nd</u> <u>including inflation</u>	
Aug 72		TB approval 1 Icebreaker	\$ 17.0
Jan 73	-	Tender called for propulsion system	
Jun 73	-	Tender called for hull	
Jul 73	-	Propulsion system ordered (\$4.6 M included in \$17.0 M)	
Jul 73	-	Hull tender rejected (price) \$27.0 M	
Apr 74	-	TB submission - 2 Icebreakers for \$60.0 M	
May 74	726660	TB approval - 2 Icebreakers <u>difference due to inflation</u>	\$ 60.00
Jun 74		2nd propulsion unit ordered (\$7.8 M included in \$60.0 M)	
Aug 74	-	Tenders called for hulls. Delay between TB approval and this date due to design change (\$0.5 M included in \$60.0 M)	
Apr 75	-	TB submission 2 Icebreakers - \$113.0 M <u>difference due to inflation</u>	
Apr 75	735167	TB approval for 2 icebreakers	<u>\$108.4</u>

Lightstation-Automation

Approval was given in 1970 to automate 258 lightstations with the aim of reducing costs. The Auditor General in his report attributes the delays in completing the project to equipment acceptance and organizational problems.

The equipment acceptance problem was caused by the objections of the fishermen's union to the sound of a new type of fog horn even though the equipment functioned perfectly. The organizational problems were minor and due to the government's decentralization program which came into being during the term of the project resulting in the creation of Canadian Coast Guard regions.

Final approval for the project was given in November 1975 for \$13.9 million plus 10% or \$500,000 whichever is less for a total of \$14.4 million. Total expenditures are not expected to exceed \$14.3 million.

LIGHTSTATION AUTOMATIONSummary of Changes

		<u>\$(000)</u>
Original Approval - 1970-71		\$14,257
<u>Additions - 1975</u>		
Equipment	\$4,454	
Inflation	<u>618</u>	5,072
<u>Deletion</u>		
Equipment - 1975		<u>(5,429)</u>
TOTAL APPROVED		<u>\$13,900</u>



Details of Changes  
LIGHTSTATION AUTOMATION

<u>DATE</u>	<u>TB #</u>	<u>DESCRIPTION</u>	<u>\$ (000)</u>
Feb 70	<u>694852</u>	Semi-Automation only \$3,000 in each of 1970/71 and 1971/72. May be re-defined after Cost-Benefit analysis.	<u>\$ 6,000</u>
May 71	<u>702692</u>	Redefined as	
	<u>Phase I</u>	Semi-Automation of 252 Lightstations	\$ 6,585
	<u>Phase II</u>	Remote Monitoring Equipment	\$3,809
		Other Full Auto- mation Equipment	<u>1,883</u>
			5,692
		Associated Capital Works	
		Replacement of Buildings	360
		Replacement of Diesel Generators	1,620
		(scheduled for 1982-85)	<u>1,980</u>
			<u>\$14,257</u>
Nov 75	<u>736732</u>		
	<u>Additions</u>		
		(Including Equipment for 13 extra lightstations)	
		Diesel Generators	\$1,482
		Fog Signals	1,460
		Event Recorders & Sensors	475
		Fog Detectors	471
		Fire Suppression Systems	344
		Other Items	222
		Inflation	<u>618</u>
			5,072
	<u>Deletions</u>		
		Remote Monitoring Equipment	( \$3,809 )
		Replacement Diesel Generators (1982-85)	( <u>1,620</u> )
			<u>(5,429)</u>
		TOTAL APPROVED	<u>\$13,900</u>

Motor Vehicle Test Centre - Blainville, Quebec

The Motor Vehicle Safety Act which came into force in January 1971 requires Transport Canada to test motor vehicles to verify compliance with Federal Standards, investigate alleged defects and public complaints about specific vehicles and develop measures to bring about reductions in road casualties.

To enable the department to carry out its responsibility under the Act, Treasury Board in 1974, following two years of study by Transport Canada, approved the construction of a test centre, since no such facility was available in Canada.

The original design was estimated at \$10.3 million in 1973 dollars. Construction was started in 1976 and is expected to be completed in February 1979 at a cost of \$25.7 million.

Inflation contributed \$6.36 million to the increase in construction cost. In addition, Consulting Engineering fees, contain a major inflation component.

Although comprehensive soil tests and engineering studies were carried out, unexpected subsurface soil conditions were experienced. These conditions were aggravated by excessive rainfall during the 1977 construction season and necessitated extra expenditures of \$2.8 million.

Design modifications resulted in a \$3.5 million increase. These changes were necessitated by design refinements to such items as the crash barrier and cold room machinery needed to meet the original testing requirements of Transport Canada, and also reflect the impact of different Federal and Provincial regulations. There were additional costs which the Federal Government had to bear because of the inability of the municipality and Hydro Quebec to provide the essential services originally planned to meet the agreed requirements of the project.

MOTOR VEHICLE TEST CENTRESummary of Changes

		<u>\$(000)</u>
Original approval - 1974		\$10,300
Inflation 1975-78	\$6,361	
Consulting Engineering Fee - 1977-78	2,796	
Site conditions - 1977-78	2,815	
Design modifications * - 1977-78	3,512	15,484
TOTAL APPROVED		<u>\$25,784</u>

\* This includes changes necessitated by Federal, Provincial and Municipal regulations.

Details of ChangesMotor Vehicle Test Centre

<u>Date</u>	<u>TB #</u>	<u>Description</u>	<u>\$ Million</u>
Jan 71	-	Motor Vehicle Safety Act proclaimed. Test facilities required to enforce the act.	
1972	-	Acres Consulting Report. Proposed facilities for complete car evaluation and preventive research including barrier collision tests, inspection storage and maintenance, occupant protection tests, applied research and a test track for \$8.9 million excluding land cost.	
Jun 74	727948	TB approved above proposal plus \$800 K for land and \$600 K for inflation. (Includes \$825 K for consulting engineering fees Construction costs are based on Ottawa site conditions) Approval conditional upon locating the test centre on a suitable portion of the federally owned lands adjacent to the Mirabel airport. (Proposal was for Ottawa or Cornwall)	10.3
1974	-	Six sites studied around Mirabel airport - Camp Bouchard, Blainville selected as best site.	
Jan 75	733026	Approved Blainville site.	
1975	740378	Inflation Consulting and engineering fees	\$3.5 .3
			<u>3.8</u> 14.1
1977	750221	Additional approval for:	
		Inflation	\$2.1
		Consulting & Engineering fees	1.7
		Site conditions	.9
		Design Modifications *	.5
			<u>5.2</u> 19.3
1978	758731	Additional approval for:	
		Inflation	.8
		Consulting & Engineering fees	\$ .8
		Site conditions	1.9
		Design Modifications *	3.0
			<u>6.5</u>
		TOTAL APPROVED	<u>25.8</u>

\* This includes changes necessitated by Federal, Provincial and Municipal regulations.



Transport Canada Training Institute

The cost of this project increased by \$26 million to \$57.7 million. Of this increase, 82% or \$21.5 million was caused by inflation over the 5 year period between the original approval in 1973 and the completion of the construction late 1978. A further \$1.5 million was incurred for delays experienced because of a strike in 1978.

The remaining \$3.2 million of the increase was expended on a "Heat Pump Total Energy System" in collaboration with Energy, Mines and Resources and a computerized environmental control system.

The comment that the department did not "demonstrate due regard to economy" in planning the training institute project is inaccurate. It is maintained that there was due regard for economy, but that the audit trail to demonstrate this may have been insufficient.

In addition, a benefit-cost study of the project was included in the early presentations to department authorities as well as to Treasury Board.

The increase in size by 70,000 square feet to which the Auditor General's report refers is only 13% of the original concept and resulted from the translation of this concept into a preliminary design and not from "insufficient review procedures."

TRANSPORT CANADA TRAINING INSTITUTE - CORNWALLSummary of Changes\$(000)

Original Approval - 1973

\$31,500

Inflation 1973 - 1977 ----- \$21,465

Additions

Conversion of original concept  
of 542,000 sq. ft. to detail  
design increased size by  
70,000 sq. ft. (13%) ----- -

Heat pump total energy system  
(in collaboration with Energy,  
Mines & Resources) - 1975 ----- \$ 2,000

Computerized environmental  
Control System - 1978 ----- \$ 1,200

Cost of rescheduling needed  
because of strike - 1978 ----- \$ 1,500

26,165

TOTAL APPROVED

\$57,665

Details of ChangesTransport Canada Training Institute

<u>Date</u>	<u>TB #</u>	<u>Description</u>	<u>Sq. ft.</u> <u>(000)</u>	<u>\$ Million</u>
Nov 73	720904	Initial approval	542	31.5
Mar 75	738666	Added "Heat pump total energy" system in collaboration with Energy, Mines & Resources		2.0
		Inflation		8.0
				<u>41.5</u>
		Increase size by 70,000 sq. ft. or 13% after review of original concept	70	—
Mar 76	744943	Inflation		7.9
				<u>49.4</u>
Jan 78	752895	Inflation		1.8
		Add computerized environmental control system		1.2
				<u>52.4</u>
Oct 78	759750	Additional cost for rescheduling caused by strike, contingency		1.5
		Inflation to the end of the construction program		3.8
		TOTAL APPROVED		<u>57.7</u>

NOTE: The original approval of \$31.5 included space for the Coast Guard College and the Carp Air Traffic Simulation Centre. The inclusion of the Coast Guard college was later cancelled, however, other marine training was added to Cornwall, thus there was no need for re-design. The Carp facility is now closed and the ATS facilities incorporated in Cornwall.

West Coast Vessel Traffic Management System

A Vessel Traffic Management System is intended to reduce the risks of collision or grounding of vessels and thus help to protect the environment. The system, a developmental one, was approved in 1974 at a cost of \$12 million. Inflation and some design changes due to the experimental nature of the project have resulted in the costs rising to \$18 million.

In response to the Auditor General's concern that possible lower cost alternatives were not thoroughly explored or documented it is contended that lower cost alternatives were considered and set aside as being inadequate and inappropriate for the West Coast System. It is possible that there was a lack of understanding on the part of the audit team of the various levels of vessel traffic management.

The department concurs with the Auditor General's statement with regard to post-project review and further notes that it is normal for such a review to take place.



WEST COAST VESSEL TRAFFIC MANAGEMENT SYSTEMSummary of Changes

	<u>\$ (000)</u>
Original Approval - 1974	\$15,000
<u>Additions</u> - 1977	
Inflation	\$4,864
Construction	<u>980</u>
	5,844
<u>Deletion</u>	
Prince Rupert - 1977	<u>(2,989)</u>
TOTAL APPROVED	<u>\$17,855</u>

Details of ChangesWEST COAST VESSEL TRAFFIC MANAGEMENT SYSTEM

<u>Date</u>	<u>TB #</u>				
11 Oct 74	<u>729693</u>				
		<u>Area 1</u> <u>Vancouver</u>	<u>Area 2</u> <u>Tofino</u>	<u>Area 3</u> <u>P. Rupert</u>	<u>Total</u> <u>\$(000)</u>
		\$8,673	\$3,338	\$2,989	\$15,000
9 Jun 77	<u>749165</u>				
		Inflation \$2,852	\$2,012	-	
		Housing -	660	-	
		Radome -	60		
		Water			
		Safety -	160		
		Garage -	80		
		Parking			
		Lot -	20		
		<u>\$2,852</u>	<u>\$2,992</u>		\$ 5,844
		DELETE			
		Prince Rupert		(\$2,989)	(\$ 2,989)
TOTAL APPROVED		<u>\$11,525</u>	<u>\$6,330</u>	<u>-</u>	<u>\$17,855</u>

## APPENDIX "PA-30"

April 6, 1979

Mr. J.D.W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee on  
Public Accounts,  
Committees and Private  
Legislation Branch,  
House of Commons,  
OTTAWA, Ontario.

Dear Mr. Campbell:

As requested in your letter of March 12, 1979, I am enclosing our comments on the criteria used by the Auditor General in his SPICE Audits, together with statements of the corrective action we intend to take.

Yours sincerely,

W.B. Brittain

Attach.

Veterans Affairs Comments on the 100th Annual Report  
of the Auditor-General of Canada

CHAPTER 4

Measuring and Increasing Efficiency

(1) Audit Criteria - Paragraphs 4.14 to 4.18 inclusive

The audit criteria set out in these paragraphs are reasonable and appropriate and generally applicable to most operations. Service-oriented activities, such as those comprising a major portion of Veterans Affairs activity, do present special problems in defining appropriate measurement standards and this continues to limit the development of standards that will permit regional or national comparisons of performance.

(2) Treatment Services - Paragraphs 4.85 to 4.88 inclusive

Paragraph 4.85

Statement only - no Departmental comment required.



- 4.86 "..... Our study findings showed that the available data were not used by management to assess performance, to monitor standards of patient care, to analyse different facilities, or to take appropriate corrective action".

#### DEPARTMENTAL COMMENT

1. Departmental hospitals have had a manpower performance measurement system in operation since 1972. It was set up at that time in accordance with existing Treasury Board guidelines for performance measurement. While this system has been of some use as a management tool by the hospital managers, it is now being redeveloped to permit comparison with the performance of other Canadian hospitals.

2. Monitoring of standards of patient care is much more complex. Steps are being taken in this direction, however, through external evaluation teams and through the program of the Canadian Council on Hospital Accreditation. Of the three hospitals and three homes we presently operate, all hospitals are accredited, and action has now been initiated to qualify the three homes for accreditation. The standards of care provided by DVA hospitals have generally been held in high regard by the health care community, and by our patients and their relatives.

3. As applicable and reliable standards for comparison with other institutions are developed they will play an important part in determining manpower needs and in resource allocation.

- 4.87 "..... provision of the required chronic and domiciliary care in facilities designed for that purpose could yield savings of approximately \$19M annually".

#### DEPARTMENTAL COMMENT

1. Three of the five institutions included in arriving at the prospective \$19M saving have since been transferred to provincial authorities. Thus much of the potential saving has either been realized or is now outside DVA control.

2. It is our view that savings of this nature, even in past years, are highly theoretical. What the SPICE authors are proposing is that had we vacated all existing facilities as treatment needs shifted away from acute care, and built new facilities that were designed for the appropriate mix of acute, chronic and domiciliary care, we could have realized these savings. In a program with changing needs such as ours, a capital outlay of this magnitude would be unreasonable if not improper.

3. It has been government policy since 1963 that the federal government should withdraw from the business of operating veterans hospitals and contract with provincial authorities for the required beds and services. Construction or purchase of new facilities, with minimum expected life spans of 30-40 years, would have been contradictory to the government's stated objective.

4. Savings in institutional care costs must come largely from staff reductions rather than facility changes, since labour costs represent 75-80% of total operating costs. When a significant shift in patient needs does occur a significant portion of the manpower savings can be realized without changing the physical plant. At least some of these savings have been realized over the years through actual man-year reductions or through transfer of personnel to other activities or new programs.

5. Separation of our various levels of care in distinct facilities would mean greater hardship and discomfort for the veteran patient, who, instead of having a one-stop centre for institutional care, would have to be transferred from one facility to another as his health needs change.

6. Measures already in progress to introduce an up-to-date performance measurement system are expected to identify resource needs based on the different levels of care provided.

7. Regular patient classification surveys are now in progress, as a means of relating cost to type of care provided.

- 4.88 "..... if average patient-stay could be reduced to 25% above the national average, a further \$15 million of savings could be realized".

#### DEPARTMENTAL COMMENT

1. The SPICE team has calculated that for each patient day reduction the complete average cost of providing that patient day can be recovered (\$142.00). The direct savings that can be made by eliminating a patient day are much less, since (a) a number of costs (housekeeping, maintenance, etc.) are only partially affected by a patient day reduction, and (b) the patient days to be eliminated would be comparatively "cheaper" days of care to provide, since traditionally the first few days of hospital care are the most expensive. Our estimate of a maximum potential saving would be \$50 per day.
2. The general patient load of a DVA hospital is not comparable to the rest of the hospital system, since our facilities tend to provide all levels of care. Thus a patient may be admitted as an active treatment patient, progress to a minimal care need, and ultimately be discharged. In a public hospital the patient is discharged or transferred as soon as his acute care needs have been met, resulting in a shorter recorded length of stay for the hospital.
3. Insufficient consideration has been given to the special and unique need of the veteran population - a primarily single, elderly, male population, many of whom have limited personal resources and family support and who might suffer from more stringent discharge practices.
4. Three of the five hospitals have now been transferred to provincial authorities. The theoretical patient day saving is accordingly much lower now.
5. Notwithstanding our concerns that the potential saving has been oversimplified and overstated, we do agree that patients should not remain in hospital longer than is necessary, and treatment programs will be placing greater emphasis on early discharge.

CHAPTER 5Evaluating EffectivenessAudit Criteria - Paragraphs 5.12 to 5.16 inclusive

The Department agrees with the audit criteria as stated.

Veterans Services & Treatment Services Programs -  
Paragraphs 5.84 to 5.86 inclusiveParagraph 5.84

Statement only - no comment required.

Paragraph 5.85

"..... much more intensive study would be required to define client needs before the effectiveness of the Program could be measured satisfactorily".

DEPARTMENTAL COMMENT

1. We have no basic objection to this statement. It should be noted, however, that we do not accept the implication of Paragraph 5.85 that changes in the thrust of the Program are unjustified.
2. The clients of the Department at the end of World War II were largely young men and women requiring rehabilitation into civilian life. Today, these clients are no longer young, and the Department must consequently alter its programs to meet a completely different set of needs. To do so our legislation is being progressively reviewed, and major changes in our field organization are underway to enable us to cope more effectively with the needs of veterans and their dependants. In short, the Department is striving to keep pace with the economic, social and health requirements of its clients.
3. The conclusion of the SPICE Group, that more intensive study is needed, is admitted for some services provided by the Program. These areas will receive serious study in the near future.



- 5.86 "..... Our study found that such evaluations (effectiveness evaluation in departmental hospitals) were not being carried out".

DEPARTMENTAL COMMENT

1. All departmental hospitals are accredited by the Canadian Council on Hospital Accreditation, and have been for several years. This national accrediting agency is a very important indicator of quality of care and represents an independent assessment by health care experts. It is a symbol of quality that most institutions strive for, and that ours have achieved.

2. Some studies have been made or are in progress, and this was reported to the SPICE team. There have been two major effectiveness studies at Ste. Anne's in early 1978, one by a departmental team and one by a team of health care experts from the Department of National Health and Welfare. A further study by Health and Welfare was recently completed at Deer Lodge.

3. There are several measures now underway to improve our capability in comparing the operation of departmental hospitals with provincial and other hospitals (revisions to our accounting systems, patient classification review, development of performance measurement criteria, follow-up activities relative to National Health and Welfare reports for example).

## APPENDICE «PA-8»

Le 19 novembre 1979

## TRAVAIL DE RECHERCHE SUR L'ANALYSE DU COUT-EFFICACITE

(TRACE)

La lettre ci-jointe, adressée à un sous-ministre du ministère des Communications, est un spécimen des lettres envoyées aux ministères et organismes suivants, à l'exception du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles, dont les réponses ont été formulées à partir des instructions données par le Solliciteur général adjoint:

Ministère des Affaires des anciens combattants  
Ministère des Affaires extérieures  
Ministère des Affaires indiennes et du Nord  
Ministère de l'Agriculture  
Ministère des Communications  
Ministère de la Consommation et des Corporations  
Ministère de la Défense nationale  
Ministère de l'Emploi et de l'Immigration  
Ministère de l'Expansion économique régionale  
Gendarmerie Royale du Canada  
Ministère de l'Industrie et du Commerce  
Ministère de la Main-d'oeuvre  
Ministère des Postes  
Ministère du Revenu national - Douanes et Accise  
Ministère du Revenu national - Impôt  
Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social  
Ministère du Secrétariat d'État  
Ministère du Solliciteur général  
Service correctionnel du Canada  
Commission nationale des Libérations conditionnelles  
Ministère des Transports  
Ministère des Travaux publics

Chaque lettre énonçait les points particuliers des chapitres 3, 4 et 5 du Rapport du Vérificateur général de 1978 concernant son destinataire, auquel il était demandé de se prononcer sur chacun des points et sur les critères de vérification.

Ces lettres ont été envoyées en mars 1979, juste avant la dissolution du Parlement, et les réponses nous sont parvenues pendant les quatre à cinq mois qui suivirent.

Le greffier du Comité permanent  
des comptes publics

J.D.W. Campbell

LIVRAISON PAR MESSAGEUR

Le 12 mars 1979

M. Bernard Ostry,  
Sous-ministre,  
Ministère des communications,  
20e étage,  
300 rue Slater,  
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Au nom du Comité permanent des comptes publics, je voudrais attirer votre attention sur le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) présenté aux chapitres 2, 3, 4 et 5 du Rapport du vérificateur général de 1978.

Avant d'entreprendre son étude du TRACE, le Comité souhaite obtenir des ministères et organismes un avis sur les critères utilisés par le vérificateur général dans le cadre du TRACE, ainsi qu'un rapport des mesures prises pour remédier aux problèmes identifiés au cours des vérifications du TRACE.

À ce propos, le Comité sollicite vos commentaires sur les points suivants:

a) Chapitre 4 - Mesurer et augmenter le rendement

Programme du spectre des fréquences radioélectriques, paragraphes 4.28 à 4.30 inclusivement.

Critères de vérification - Paragraphes 4.14 à 4.18 inclusivement.

Étant donné que la présente session tire à sa fin et que vos réponses doivent être étudiées par nos chercheurs avant que le Comité ne prenne des mesures concrètes il importe que cette question soit traitée de toute urgence et que les réponses soient acheminées par porteur, au plus tard le 12 avril 1979, à l'adresse suivante:

M. J.D.W. Campbell,  
Greffier du Comité permanent des comptes publics,  
Chambre des communes,  
Pièce 518,  
180 rue Wellington,  
Ottawa (Ontario)

Dans l'espoir que vous donnerez suite à la présente, je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma haute considération.

Le greffier du Comité des comptes publics,

J.D.W. Campbell

## APPENDICE «PA-9»

Ottawa

K1A 0C5

Le 8 mai 1979

M. J.D.W. Campbell

Greffier du Comité permanent

des comptes publics

Chambre des communes

Pièce 518

180, rue Wellington

Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Cette lettre fait suite à votre lettre du 13 mars 1979 et à notre réponse concernant le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) qui figure dans le rapport de 1978 du Vérificateur général.

En réponse à votre demande téléphonique et suite à votre conversation avec M. Costley, directeur de notre division de l'administration financière, nous désirerions vous informer que nous estimons que les critères sur lesquels s'est fondé le Vérificateur général lors du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité sont justes et raisonnables.

J'espère que ces quelques renseignements sauront vous satisfaire. N'hésitez pas à vous mettre en rapport avec nous au cas où vous désireriez des renseignements supplémentaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Gaétan Lussier



Ottawa (Ontario)

K1A 0C5

Le 12 avril 1979

M. J.D.W. Campbell

Greffier du Comité permanent

des comptes publics

Chambre des communes

Pièce 518.

180, rue Wellington

Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Suite à votre demande adressée au nom du Comité permanent des comptes publics, veuillez trouver ci-joint les commentaires portant sur les chapitres consacrés à l'Office de stabilisation des prix agricoles et à l'Office des produits agricoles qui figurent dans le rapport de 1978 du Vérificateur général.

J'espère que cette lettre répond à votre demande. N'hésitez pas cependant à vous mettre en rapport avec moi ou avec mes adjoints au cas où d'autres détails vous seraient nécessaires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Gaétan Lussier

RÉPONSE AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

OBJET: Observations sur le TRACE relatives à l'Office  
de stabilisation des prix agricoles et à l'Office  
des produits agricoles

1. L'évaluation générale de l'efficacité des programmes de stabilisation des prix agricoles fait partie des responsabilités générales du ministère à l'endroit des programmes de développement du secteur agricole. Les modifications apportées en 1975 à la Loi sur la stabilisation des prix agricoles ont été le résultat direct de ce processus. Cette évaluation générale s'est poursuivie et a compris non seulement l'analyse des programmes fédéraux mais également l'examen des moyens d'harmoniser les programmes fédéraux et provinciaux de stabilisation de prix agricoles. Divers niveaux de soutien éventuels et de mécanismes de soutiens ont été analysés. Cette analyse a fait l'objet de discussions détaillées avec les hauts fonctionnaires des ministères provinciaux de l'agriculture.

Cette évaluation générale a donné lieu à une proposition de modification supplémentaire de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, pour accroître encore plus l'aptitude de ces programmes à satisfaire des prix agricoles. Les modifications proposées comprennent: a) l'établissement d'un niveau de soutien égal au coût en espèces, plus la marge du marché excédant le coût en espèce pour les cinq années précédentes; b) la participation volontaire des producteurs, les coûts étant partagés par le gouvernement fédéral et les producteurs selon une formule 2/3: 1/3; c) l'ajout du naissage de bovins de boucherie à la liste des activités assujetties obligatoirement à des programmes; et d) l'établissement de programmes trimestriels pour les porcs et les bovins d'abattage. On recommande également dans la proposition

que les programmes fédéraux ne soient disponibles qu'aux producteurs dont les provinces conviendront de supprimer graduellement leurs propres programmes de stabilisation des prix. Actuellement, la proposition fait l'objet de discussions avec les représentants de divers groupes de producteurs; on étudie son incidence (notamment sur la production) de manière plus approfondie et les détails du programme sont en cours d'élaboration.

Les préoccupations et les plaintes des producteurs sont soigneusement analysées, qu'elles portent sur certaines procédures administratives en particulier ou sur la politique générale de stabilisation des prix. La proposition que l'on examine actuellement prend en ligne de compte les préoccupations et les plaintes formulées par des producteurs depuis la dernière modification de la Loi, c'est-à-dire depuis 1975. Des réunions supplémentaires ont été tenues avec des représentants des divers groupes de producteurs de tout le Canada afin de leur expliquer la proposition et de leur fournir l'occasion de faire état de tout autre préoccupation éventuelle.

2. Le ministère a récemment constitué, au sein de la Direction générale des politiques de la planification et de l'économie, une Sous-direction de la planification et de l'évaluation chargée de l'évaluation des programmes et des activités d'Agriculture Canada. La Sous-direction s'intéresse à l'élaboration d'une approche plus systématique de ces questions.

Les autres domaines d'évaluation auxquels le ministère accorde de l'importance sont, entre autres, les prévisions, la recherche en économie, les liaisons avec les producteurs, etc., et ce de façon permanente. Les problèmes de l'ingérence sur le marché et les autres préoccupations des producteurs que révèle l'application des programmes de stabilisation des prix, sont immédiatement résolus et les recommandations sont assimilées au programme à titre de critères, plutôt que de servir à une analyse des programmes à postériori. Lorsqu'il établit un

programme pour un produit donné, l'Office recueille tous les renseignements disponibles sur la répartition par taille des entreprises, afin de pouvoir établir des limites appropriées pour ce produit. L'Office prend également soin d'assurer une certaine conséquence entre les limites d'admissibilité pour les divers produits. Pour établir les limites d'admissibilité aux programmes futurs, l'Office s'inspire des données qui lui sont fournies par les agriculteurs qui lui présentent des demandes.

3. Le ministère commence maintenant à entreprendre des évaluations détaillées des programmes après leur achèvement et demande aux producteurs de nombreux programmes de fournir des renseignements d'appoint (par exemple, la répartition des denrées produites par opposition aux denrées vendues et admissibles aux programmes de stabilisation, le pourcentage du revenu agricole brut découlant de la denrée subventionnée pendant une année de stabilisation, etc).

Les renseignements sur les perspectives économiques à long terme de production des denrées agricoles sont importantes non seulement pour l'évaluation des programmes de stabilisation des prix mais également pour l'évaluation de beaucoup des autres programmes dirigés par le ministère (par exemple, les programmes visant le développement du secteur de l'exploitation agricole et les programmes visant le développement des marchés). Le ministère déploie également des efforts considérables en vue d'améliorer encore plus la qualité des prévisions à court et à moyen termes.

Nous avons l'intention d'intégrer ces analyses à d'autres travaux d'évaluation déjà en cours. Elles devront porter sur le problème de l'efficacité des programmes de stabilisation, conformément aux suggestions du paragraphe 5.30, et permettre une évaluation générale de toute la politique de stabilisation des prix agricoles.



## APPENDICE «PA-10»

Ottawa, le 24 mai 1979

Monsieur J.D.W. Campbell,  
Greffier du Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 518  
180, rue Wellington,  
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

La présente lettre fait suite à celle que vous m'avez adressée le 12 mars 1979 au sujet des vérifications TRACE du vérificateur général et notamment du chapitre 4 - Mesurer et augmenter le rendement. Je crois savoir, puisque vos collaborateurs et les miens ont communiqué à ce sujet, que le retard que j'ai mis à vous répondre ne vous aura pas beaucoup gêné puisque votre date limite a été reportée.

En ce qui concerne votre question sur la mesure et l'augmentation du rendement, nous avons étudié nos besoins en mesure du rendement, conformément à la politique et aux lignes directrices précisées dans la circulaire 1976-25 du Conseil du Trésor; nous sommes maintenant en train de préparer un plan de mise en oeuvre du programme de la mesure de la performance des opérations qui permettra de définir les mesures à prendre pour obtenir un rendement maximal dans tout le ministère. Nous prévoyons adopter ce programme le 1er avril 1980, date à laquelle commencera son implantation progressive dans le programme opérationnel le plus important, la gestion du spectre.

Le principal moyen dont nous disposons à l'heure actuelle pour appliquer ce programme est notre système de la gestion intégrée du spectre et des télécommunications gouvernementales. Il est en usage dans toutes les régions et, en partie, à l'administration centrale. Il s'applique à environ

80% du programme de gestion du spectre. Bien qu'il puisse être difficile d'adopter un tel système, nous avons réussi à implanter partout un système automatisé qui est devenu opérationnel au début de l'année financière en cours. Ce système est essentiellement conçu pour répondre aux besoins en gestion du secteur, mais on a voulu en même temps le rendre assez souple pour respecter la politique du Conseil du Trésor en matière de mesure du rendement.

Outre les initiatives déjà mentionnées, les cadres supérieurs du secteur chargé de la gestion du spectre ont fait les préparatifs nécessaires pour rationaliser les activités et les ressources maintenant affectées à cette fonction. Ils étudieront les politiques fondamentales et ils s'interrogeront sur le service à assurer au public et sur notre approche en ce qui concerne les diverses activités d'autorisation, d'inspection et d'application des règlements. Cette étude fondamentale pourra entraîner des modifications dans nos relations avec les usagers de la radio au Canada et pourra modifier l'infrastructure de notre organisation, notamment dans les régions.

Quant aux observations que vous demandez au sujet des critères utilisés pendant la vérification, nous n'avons pour l'instant aucun commentaire d'importance à faire.

J'ose espérer que ces quelques lignes vous auront permis de mieux comprendre ce que le Ministère tente actuellement de faire pour améliorer son efficacité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma haute considération.

Bernard Ostry

## APPENDICE «PA-11»

Le 5 avril 1979

Monsieur J.D.W. Campbell  
Greffier  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 518  
180, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Je réponds par la présente, à votre demande de commentaires sur les observations et les recommandations du TRACE quant à mon ministère et sur les critères généraux de vérification de l'efficacité qui sont mentionnés dans le rapport:

Les paragraphes suivants contiennent mes observations sur les paragraphes 5.31 à 5.33 du rapport de 1978 du Vérificateur général, sous la rubrique Programme de la consommation: Activités de contrôle.

5.31 Le mandat du ministère s'est traduit par le choix d'objectifs et de sous-objectifs stratégiques pour lesquels des buts opérationnels mesurables et précis ont été établis dans la mesure du possible. Le temps aidant, nous apportons des améliorations au processus d'établissement des buts.

5.32 La mesure de l'incidence finale du programme n'est pas facile à établir à cause de la présence d'éléments sociaux qu'il est difficile de quantifier et

d'effets causés par des facteurs extérieurs qui ne sont pas attribuables au programme. Comme l'indique le rapport TRACE, nous enregistrons certains progrès.

5.33 La Direction de la sécurité des produits a maintenant un peu plus de succès à obtenir des données sur les accidents dans quelques domaines limités afin de l'aider à dépister des problèmes éventuels:

- L'Association canadienne de hockey amateur (ACHA) nous fournit des données relatives à l'efficacité des casques protecteurs de hockey.
- Les centres de contrôle des empoisonnements nous fournissent des données sur les admissions dans les hôpitaux dues à l'ingestion accidentelle de produits chimiques ménagers.
- Les administrations provinciales nous fournissent des statistiques sur les incendies.
- Un programme pilote de statistiques des accidents se poursuit à Vancouver. L'objet de ce programme est d'évaluer les problèmes liés à l'obtention de données pertinentes auprès des victimes, des témoins et des parents. Dans leur forme actuelle, les rapports des médecins ne fournissent souvent pas les renseignements nécessaires au programme.
- En matière d'obtention de statistiques sur les accidents, le Royaume Uni éprouve des difficultés semblables à celles du Canada. Ce pays n'a simplement pas les moyens de se doter d'un système de rapport complet. Toutefois, le Royaume Uni fait des progrès malgré le petit budget dont il dispose, et la Direction de la sécurité des produits se tient au courant des réussites qui y sont enregistrées.
- Le service a l'intention d'entreprendre des négociations au sujet d'un système de rapport des accidents financé conjointement. Les participants



éventuels à un programme de ce genre seraient: Transports Canada; le ministère de la Santé et du Bien-être social; le ministère de l'Industrie et du Commerce; le ministère de la Consommation et des Corporations; le ministère du Travail; toutes les administrations provinciales; les forces policières; les associations médicales; les compagnies d'assurance et les associations de fabricants.

Les critères généraux de vérification de l'efficacité (paragraphe 5.12 à 5.16) sont valables. L'application réelle de ces critères dépend d'une définition de ce qui peut être mesuré, à des frais raisonnables, pour permettre aux directeurs de contrôler les programmes et pour attribuer la responsabilité de réalisation des objectifs.

En vous remerciant de l'occasion que vous m'avez fournie de présenter mes observations sur le TRACE, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations les plus distinguées.

George Post

Emploi et Immigration

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 1 DE 29

RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA	
COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	Général
<u>Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité</u>	
<u>Chapitre 4</u>	
<u>Mesurer et augmenter le rendement</u>	
<u>Critères de vérification</u>	
Paragrapges 4.14 à 4.18 inclus	<p>1. On est présentement en train d'instaurer plusieurs mesures de la performance. On travaille surtout à définir l'efficacité et l'efficacité opérationnelles ainsi que la qualité des indicateurs de service qui serviront aux fins d'information générale. Ces mesures sont exposées dans le manuel de référence officiel du M/CEIC sur les Mesures de la performance que l'on vient d'envoyer aux gestionnaires supérieurs des régions pour qu'ils en fassent l'examen et le commentent. De plus, même si on dispose de tout un ensemble d'informations sur la performance, on a choisi un certain nombre de mesures opérationnelles "clés" qui devront faire partie du rapport trimestriel soumis aux gestionnaires supérieurs.</p> <p>2. La Commission a accepté la recommandation du Vérificateur général et a fait le nécessaire pour que tous les programmes adoptent une approche commune en assignant la tâche d'établir des normes de mesure du travail au groupe d'analyse des ressources (Direction des finances). Conformément aux méthodes reconnues de mesure du travail, le groupe d'analyse des ressources adoptera une approche par étape qui tiendra compte de sa responsabilité envers le Comité de direction de mesure de la performance et de la nécessité de travailler en étroite collaboration avec les gestionnaires de toute la Commission au cours de l'étude, de la mise à jour et de l'établissement de normes.</p> <p>3. Une réorganisation récente au sein de la Commission fait que le Directeur exécutif, Emploi et Assurance, est maintenant</p>

APPENDICE «PA-12»

RAPPORT DU VERIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 2 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>4.14 Les mesures de la performance doivent être pertinentes et exactes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il faut définir clairement les extraits et les mesurer correctement. Les définitions et les mesures doivent être modifiées pour traduire les modifications apportées à la nature des résultats. Il ne faut avoir recours aux mesures de remplacement que lorsque les circonstances le justifient.</li> <li>- Les caractéristiques de l'extrait, comme la qualité et le niveau de service doivent être clairement précisées. Lorsque c'est possible, les rapports sur la performance doivent comprendre des indices de ces caractéristiques.</li> <li>- Les intrants devraient être reliés aux extraits qu'ils génèrent. Il faut que les règlements sur les répartitions des intrants soient justes. Il</li> </ul>	<p>hiérarchiquement responsable de toutes les activités des Centres d'emploi Canada. Il en est de même pour ce qui est du Directeur exécutif, politique de l'immigration et de la démographie, de qui relève toutes les activités des Centres d'immigration Canada. Grâce à la structure actuelle, la responsabilité d'amorcer et de surveiller les améliorations de la productivité, sur une base nationale, est clairement dévolue tant à l'Administration centrale au niveau de ces directeurs exécutifs que dans les régions, au niveau des directeurs exécutifs ou généraux.</p> <p>D'accord. Néanmoins il faut noter que le processus pour satisfaire complètement à tous ces critères dans un organisme aussi vaste et complexe que le M/CEIC en est un long et compliqué. Toutefois, comme on le souligne dans l'exposé préliminaire, un grand nombre d'initiatives ont déjà été mises de l'avant pour s'assurer que de tels critères seront satisfaits.</p>

RAPPORT DU VERIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 3 DE 29

RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA	
COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	
<p>faut tenir compte dans les calculs des ajustements des modifications importantes dans la quantité de travail en cours.</p> <p>- Il faut vérifier l'exactitude et la fiabilité des extrants et des intrants.</p> <p>La performance doit être adéquate par rapport à une</p> <p>4.15 norme.</p> <p>- La norme ou la méthode de la comparaison doit être adéquate. Lorsqu'il est justifié de le faire, celle-ci devrait s'appuyer sur des techniques de mesure du travail généralement acceptées.</p> <p>- Il faut fixer une norme ou une base de façon uniforme d'un lieu à l'autre de travail dans les opérations décentralisées. Il faut tenir compte des conditions locales, afin que les comparaisons de la performance entre les régions soient significatives.</p> <p>- Il faut atteindre des niveaux raisonnables réels de performance par rapport aux normes ou bases connexes. Lorsque des normes ont été fixées par une mesure du travail, le but individuel à atteindre devrait être 100% de ces normes. Au cours d'un certain temps, la performance minimale acceptable d'un groupe devrait être de 80%.</p>	<p>D'accord. Cependant, la détermination des normes de la performance ne peut pas toujours être précise à cause du genre et de la diversité des opérations. La Commission s'occupe d'individus dont les besoins personnels sont différents et particuliers et doit répondre à ces besoins. De plus, la Commission doit se doter des effectifs nécessaires pour faire face aux périodes de pointe et maintenir des niveaux acceptables de service en tout temps. Le fait est que, d'une part, on ne respecte probablement pas complètement les temps élémentaires (MTW) en périodes creuses parce que le nombre d'employés ne fluctue pas d'après la courbe du volume de travail, et que d'autre part, la présence, en période de pointe, d'employés occasionnels qui manquent de formation et d'une connaissance approfondie des opérations abaisse le niveau général de performance. Nous nous inquiétons aussi de ce qu'en nous concentrant seulement sur les normes d'efficacité nous pourrions causer une diminution dans la qualité du service ou serions amenés à sacrifier des opérations réellement essentielles dont les normes ne rendent pas particulièrement compte.</p>



RAPPORT DU VERIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 4 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>4.16 Les rapports doivent être adaptés aux besoins de la gestion.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les indices de la performance doivent être utiles pour les gestionnaires de programme. Il faut éviter de grouper, d'une manière non pondérée, des données sur des éléments d'extrants sensiblement différents.</li> <li>- Il faut remettre à la gestion les rapports en temps opportun pour qu'elle puisse les utiliser. Ces rapports doivent être résumés et devraient mettre en évidence les détails importants.</li> </ul>	
<p>4.17 Il faut utiliser les données sur la performance pour améliorer la productivité.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il faut fixer des objectifs soit en termes de performance absolue ou en termes d'amélioration par rapport à une période précédente. Les données sur la performance devraient indiquer si les objectifs sont atteints et les domaines où il est nécessaire d'apporter des correctifs. Lorsque l'on se fonde sur des comparaisons historiques pour signaler les niveaux de rendement, il faut procéder à une analyse complémentaire afin d'indiquer dans quelle mesure il est possible d'améliorer la productivité.</li> </ul>	<p>D'accord. L'évaluation systématique des possibilités d'améliorer la productivité constitue une priorité de la gestion à la Commission. Les efforts déployés par le M/CEIC démontrent que l'on doit tenir compte d'un équilibre entre des objectifs quantitatifs et qualitatifs. Les données de la performance doivent donc être constamment analysées de façon à ne pas sacrifier l'efficacité à la qualité du service: par exemple s'occuper seulement des employeurs locaux qui ont un haut taux de roulement d'employés.</p>

RAPPORT DU VERIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 5 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>- Il faut rechercher systématiquement le rendement accru et l'évaluer. Les techniques reconnues, comme la mesure du travail et l'analyse de l'organisation et des méthodes doivent être utilisées à cette fin. Lorsque les circonstances le permettent, il faut songer à utiliser l'informatique. Toutes les modifications doivent être évaluées avant d'être implantées et il faut surtout analyser les données sur la performance antérieure.</p> <p>- Il faut utiliser les données sur la performance pour motiver les employés et les gestionnaires à améliorer la productivité. Il est indispensable de faire connaître aux personnes et aux groupes le rendement que l'on attend d'eux. Des initiatives comme celles que suggère la recherche actuelle sur les qualités de la vie au travail peuvent constituer des moyens utiles d'améliorer l'ensemble de la productivité.</p> <p>- Il faut utiliser les données sur la productivité pour évaluer les besoins futurs en ressources. Il faut également les utiliser dans le processus d'établissement de budget, afin de trouver de meilleures façons de présenter les programmes.</p>	

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 6 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>4.18 Il faut tenir à jour les mesures et les rapports sur la productivité.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il faut modifier la cueillette des données et les méthodes d'analyse afin de corriger les défauts décelés.</li> <li>- Il faut tenir compte des projets d'informatisation ou de mécanisation qui ont des répercussions sur la main-d'oeuvre d'une opération et il faut réviser en conséquence les indices de productivité de la main-d'oeuvre.</li> <li>- Il faut modifier selon les besoins les systèmes de mesure de la performance, afin de tenir compte des modifications apportées au programme suite à l'adoption de nouvelles lois.</li> </ul>	<p>D'accord. Il est absolument nécessaire que les mesures de la performance et les systèmes qui les sous-tendent fassent l'objet d'une révision et d'une mise à jour régulière pour que les mesures et les rapports touchant la productivité soient utiles. L'ampleur des ressources connexes nécessitées par cette révision systématique exige que les priorités organisationnelles soient établies à intervalle régulier, parce que les ressources disponibles pour établir et réviser les normes sont limitées.</p>

RAPPORT DU VERIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p><u>Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité</u></p> <p><u>Chapitre 4</u></p> <p><u>Mesurer et augmenter le rendement</u></p> <p><u>Politique relative à l'immigration et à la population</u></p> <p>Paragrapges 4.31 à 4.35 inclus</p> <p>(Le paragraphe 4.35 fait référence aux paragraphes 14.74 à 14.79 inclus)</p> <p>4.31 Emploi et Immigration -- Politique relative à l'immigration et à la population. Le groupe de la Politique relative à l'immigration et à la population de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada emploie environ 2,000 personnes afin de surveiller les arrivées au Canada et de veiller à l'établissement des immigrants au pays.</p> <p>4.32 Le système de mesure de la productivité nationale de l'immigration fournit des rapports mensuels depuis octobre 1976. On y trouve un indice d'efficacité pour chaque région et, pour l'ensemble du secteur à partir de normes estimatives.</p> <p>4.33 Ce système de mesure de la productivité accuse des lacunes graves:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Les normes couvriraient seulement une partie du travail réalisé dans les bureaux de district et</li></ul>	<p>Nous ne sommes qu'en partie d'accord avec les recommandations. On considère que la diversité des tâches et des conditions dans lesquelles s'exécute le Programme de l'immigration ne se prête pas à l'utilisation de normes absolues dans toutes les activités. Un ensemble de normes nationales sont néanmoins</p>



## RAPPORT DU VERIFICATEUR GÉNÉRAL

(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 8 DE 29

## COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Les bureaux locaux. On se sert d'un indice multiplicateur variant entre 2 et 4 pour rendre compte de toutes les autres ressources, comme la surveillance; les voyages ou le temps non occupé et d'autres activités qui ne sont pas mesurées. En d'autres termes, le travail réellement mesuré ne comptait que pour 25 à 50% du temps total prévu. L'emploi d'un facteur multiplicatif aussi important nous paraît impropre et rend très incertaines les comparaisons entre périodes ou régions.

Le système ne faisait aucune distinction entre les bureaux à dotation en main-d'oeuvre minimum, ceux où le personnel est obligatoirement de service et ceux où les effectifs pourraient être en rapport direct avec le volume de travail.

Les rapports de performance ne comportaient pas d'indicateurs de qualité et de niveau de service.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

maintenant appliquées dans toutes les régions, pour toutes les activités pour lesquelles cela est possible.

On devrait noter qu'à part les grands points d'entrée et les aéroports, il n'est pas toujours possible de prévoir le rapport entre le volume de travail à venir et le nombre d'employés qui va de pair. Ainsi, dans les petits points d'entrée frontaliers, il est virtuellement impossible de prédire les mouvements de personnes un jour donné. Néanmoins, ces bureaux doivent être dotés d'assez de personnel pour donner un niveau de service qui soit acceptable même aux périodes de pointes dans toute la mesure du possible.

Par l'entremise du Système d'Information d'Emploi et Immigration (SIEI) nous transmettons présentement des informations sur les coûts unitaires, en communiquant des rapports sommaires et exceptionnels au principal niveau d'activité et des normes estimatives de travail au niveau des sous-activités.

On prévoit aussi prendre les autres mesures suivantes:

- Grâce à la mise sur pied du SIEI, le temps consacré à chaque tâche sera communiqué en regard de celui qui est dévolu aux activités principales de recrutement, de sélection et de mise en application.
- Une étude de l'Administration centrale et des Bureaux régionaux afin de déterminer quels niveaux de ressource seront justifiés par la somme de travail, partout où il sera possible de le faire.

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 9 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>4.34 Il n'a pas été établi que la direction faisait appel aux renseignements fournis par le système de mesure de la productivité ou par d'autres techniques d'amélioration de la productivité pour accroître l'efficacité de la main-d'oeuvre de ce groupe.</p> <p>4.35 Ce système de mesure de la productivité et ceux décrits dans les trois sections ci-après sont également étudiés au chapitre 14 du présent Rapport dans le cadre du résumé de notre vérification de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.</p>	<p>Entre 1975 et 1978, toutes les principales activités du Programme de l'immigration ont portés sur la préparation et la rédaction de la nouvelle loi. Cette nouvelle loi entra en vigueur en 1978 et on est maintenant en train de revoir les normes d'activité, dans les cas où c'est nécessaire, de façon à apporter des améliorations dans la productivité et l'efficacité du programme dans son ensemble.</p>

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 10 DE 29

RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité

Chapitre 4

Mesurer et augmenter le rendement

Programmes des prestations

Paragraphe 4.36 à 4.41 inclus

(Renvoie est aussi fait aux paragraphes 14.59 à 14.65 inclus)

4.36 Emploi et Immigration -- Programmes des prestations. En 1976-1977, le groupe des Programmes des prestations, connu auparavant sous le nom de Commission de l'assurance-chômage, employait plus de 10,000 personnes afin de fournir un revenu d'appoint temporaire et d'autres services, aux travailleurs ayant droit en vertu de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, 1970-1971-1972, c-48. Ces services sont fournis dans tout le Canada par l'entremise de plus de 300 bureaux de district.

4.37 Le système de mesure de la productivité utilisé au sein du groupe des Programmes des prestations a été perfectionné au cours des 10 dernières années et se trouve maintenant à être le plus complet et le plus avancé au sein de la Commission, et un des plus avancés de tout le gouvernement canadien. Ce système comporte tous les éléments essentiels à la mesure efficace de la productivité et possède plusieurs indicateurs clés de "l'efficacité opérationnelle" permettant à la direction d'évaluer la qualité et le niveau des services fournis. La productivité

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL (Année financière terminée le 31 mars, 1978)		PAGES 11 DE 29	
COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS		RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA	
<p>général est mesurée à l'aide de coûts unitaires et le rendement de chacun des services, à l'aide de normes de travail.</p> <p>4.38 Nous avons remarqué peu de faiblesses techniques dans les systèmes de mesure de la productivité de ce groupe. Certaines lacunes nous sont cependant apparues sur le plan de l'amélioration de la productivité, lacunes qui diminuent le profit à tirer des données fournies par les systèmes de mesure de la productivité.</p> <p>4.39 Les régions n'ont pas pleinement profité des efforts considérables déployés par l'Administration centrale en matière de normes de travail. Certaines utilisaient les normes nationales de la Commission pour calculer leurs niveaux de rendement, mais d'autres ont mis au point leurs propres "normes" en les fondant sur le rendement des années précédentes. Ailleurs, on n'utilisait tout simplement pas de normes. Il était, par conséquent, difficile de comparer les niveaux de rendement entre les régions ou d'établir des objectifs de rendement nationaux.</p> <p>4.40 Le manque d'uniformité dans les normes est illustré par l'exemple suivant: un échantillon des plus grands bureaux de la région de l'Ontario indique, pour 1977, un rendement moyen de 95% par rapport aux normes régionales des années passées. Par rapport aux normes mises au point par l'Administration centrale, le rendement de ces mêmes bureaux pendant la même période se situerait aux alentours de 65%; il semblerait donc qu'il y ait des possibilités de tirer de grands avantages d'une amélioration du rendement.</p>		(Veuillez vous rapporter à l'introduction générale) page 1	
		(Veuillez vous rapporter à l'introduction générale) page 1	
		(Veuillez vous rapporter à l'introduction générale) page 1	



RAPPORT DU VERIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 12 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>4.41 Aucun effort particulier n'avait été fait, ni de groupe spécialement mandaté, pour appliquer et surveiller les améliorations à apporter à la productivité. Une meilleure gestion et une orientation plus précise accroîtraient sans doute nettement l'efficacité de la mesure de la productivité et des efforts en vue d'améliorer cette dernière.</p>	<p>(Veuillez vous reporter à l'introduction générale) page 1</p>

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 13 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p><u>Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité</u></p> <p>Chapitre 4</p> <p><u>Mesurer et augmenter le rendement</u></p> <p><u>Fichier central</u></p> <p>Paragraphes 4.42 à 4.44 inclus</p> <p>(Renvoi est aussi fait aux paragraphes 14.66 à 14.69 inclus)</p> <p>4.42    Emploi et Immigration -- Fichier central. Le Fichier central de la Commission de l'emploi de l'immigration du Canada a pour fonction première de délivrer, de traiter et de gérer les numéros d'assurance sociale des citoyens canadiens et des immigrants reçus. Les demandes de cartes d'assurance sociale sont reçues à Ottawa ou y sont transmises par les bureaux locaux de la Commission. En 1977, 1,2 million de nouvelles cartes et 350,000 cartes de remplacement ont été délivrées par un total de 236 employés. La plupart des fonctions du Fichier central qui relèvent du travail de bureau sont de caractère répétitif et faciles à mesurer à l'aide des techniques de mesure de la productivité. L'étude que nous avons faite des contrôles de gestion au Fichier central a porté sur les éléments qui influent sur le rendement des opérations.</p> <p>4.43    La direction du Fichier central a déployé de grands efforts pour assurer un bon rendement de la production et de l'enregistrement. Elle a mis au point des normes de travail pour</p>	<p>Depuis 1976, des changements majeurs dans les procédures de traitement aux points de service aux clients ont été mis en train. Ceci couvre la vérification des documents avant l'émission</p>

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 14 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>certain types d'activités et les utilise, quoique dans une mesure limitée, pour surveiller la productivité. On a opéré certains rajustements dans les procédés de fonctionnement depuis 1975, mais aucune adaptation des anciennes normes n'y ayant fait suite, les normes affectées ont tout simplement été abandonnées. Trente pour cent seulement des activités mesurables étaient effectivement mesurées. À notre avis, l'élargissement et le perfectionnement du programme de mesure du travail pourrait conduire à une meilleure productivité.</p> <p>4.44 Dans quelques sections importantes, nous avons confronté le temps réel rapporté à des normes mises au point à cette fin à partir des données de normes internationales acceptées. Il en est ressorti que la productivité du Fichier central était de l'ordre de 65%, ce qui donne à penser qu'il y a moyen d'accroître encore nettement l'efficacité de ses opérations.</p>	<p>des numéros d'assurance sociale (preuve d'identité) qui a touché les procédures tant à l'Administration centrale qu'à tous les bureaux locaux. De plus, le déménagement de ce service à Bathurst est imminent. Les normes seront donc revues et révisées une fois le déménagement achevé et après qu'on ait mis le point final à toutes les nouvelles procédures et qu'elles soient bien implantées.</p> <p>Veuillez voir le commentaire précédent.</p>

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 15 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p><u>Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité</u></p> <p><u>Chapitre 4</u></p> <p><u>Mesurer et augmenter le rendement</u></p> <p><u>Politique du marché du travail</u></p> <p>Paragraphes 4.45 à 4.47 inclus</p> <p>(Renvoi est aussi fait aux paragraphes 14.70 à 14.73 inclus)</p> <p>4.45 Emploi et Immigration -- Politique du marché du travail. Le groupe de la Politique du marché du travail de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada emploie quelque 11,000 personnes afin de fournir des services d'emploi au public, comprenant la consultation, les tests, la formation et les données ayant trait aux emplois disponibles.</p> <p>4.46 Le groupe de la Politique du marché du travail compte des secteurs importants qui se prêtent à la mesure de la productivité. Pourtant, seulement quelques régions faisaient rapport sur l'utilisation de la main-d'œuvre et la mesure de la production nationale ne couvrait que les volumes, comme le nombre d'inscriptions, de placements, etc. La productivité nationale ne pouvait donc pas être mesurée ni faire l'objet de rapports réguliers.</p>	



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 16 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>4. 47 Les données recueillies servaient essentiellement à appuyer les demandes budgétaires de ressources en années-hommes. Notre vérification a révélé difficultés à cet égard, dont les suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les normes étaient fondées sur des estimations qui n'ont pas été validées par des techniques de mesure du travail.</li> <li>- Les données comportaient de graves erreurs. Par exemple, les données de mesure de la productivité cumulées mensuellement indiquent, pour 1977-1978, un nombre de placements de 30% inférieur à celui qu'un autre système de contrôle de la Commission indique pour la même période.</li> <li>- Les définitions des catégories d'extrants n'ont pas été clairement comprises et ont fait l'objet d'interprétations différentes d'un usager à l'autre.</li> <li>- On a fait un nombre excessif de comptes portant sur les volumes.</li> </ul> <p>Il s'ensuit que les données n'étaient guère dignes de foi et peuvent difficilement servir à contrôler le rendement. Le Groupe disposait de peu d'informations propres à orienter et à appuyer les efforts d'amélioration de la productivité.</p>	<p>La Commission accepte les observations du Vérificateur général, et elle applique déjà un certain nombre de mesures visant à apporter des améliorations bien déterminées. En même temps que l'on met au point des indicateurs d'efficacité opérationnelle, on travaille à étendre la mesure du rendement à l'évaluation de l'efficacité opérationnelle et de la qualité du service. Ces indicateurs ont été déterminés au niveau général et font partie du manuel de référence des mesures de la performance, M/CEIC. Combinés aux divers coefficients d'exploitation, ces indicateurs servent de base à la mesure de l'efficacité et de l'efficacité des opérations.</p> <p>Plusieurs de ces mesures "clés" et les dépenses qui s'y rattachent servent à établir le rapport financier des opérations rédigé à chaque mois. Ce rapport contiendra des renseignements que les fonctionnaires supérieurs pourront utiliser dans leurs travaux de planification financière, de prévision de programmes, de préparation des budgets et de contrôle des dépenses.</p> <p>De plus, la Commission a fait le nécessaire pour que, dans tous les programmes, on suive une même approche dans l'établissement de normes de mesure du travail. Le groupe d'analyse des ressources (Services financiers) adoptera une approche par étape qui tiendra compte de sa responsabilité devant le Comité de direction de la mesure de la performance et de la nécessité de travailler en étroite collaboration avec les gestionnaires de toute la Commission lors de la révision, de la mise à jour et de l'établissement de normes.</p>

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 17 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
	<p>Simultanément, et compte tenu de la nécessité d'établir des mécanismes d'information uniformes sur l'utilisation des ressources et des rendements opérationnels, on fait présentement des études afin de déterminer, de définir et de documenter les volumes opérationnels (Unité d'exploitation) ainsi que des procédures d'information sur les activités connexes. Cela permettra de connaître les temps et les coûts réels nécessaires à la mesure de l'efficacité des opérations.</p> <p>Note devrait être prise que du fait de la nature même des fonctions des services de l'emploi et de la rapidité des changements dans les programmes dans ce champ d'activité, il est très difficile d'y introduire des mesures de performance. Nous espérons y faire des progrès substantiels. On devrait reconnaître, néanmoins, que les progrès n'aboutissent pas aussi rapidement que dans la sphère d'activités reliées à l'assurance.</p>

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 18 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p><u>Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité</u></p> <p><u>Chapitre 5</u></p> <p><u>Evaluer l'efficacité</u></p> <p><u>Critères de vérification</u></p> <p>Paragraphes 5.12 à 5.16 inclus</p> <p>5.12 Il faut préciser le mieux possible les objectifs et les incidences d'un programme.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La valeur obtenue en contrepartie de l'argent dépensé suppose que l'on puisse vérifier les réalisations d'un programme. Dans la mesure du possible, il faut clairement préciser les objectifs du programme de façon à rendre possible son évaluation. Il est indispensable d'établir des objectifs précis pour être en mesure de répondre à l'importante question: comment le Parlement saura-t-il si les programmes en valent le coût?</li> </ul> <p>5.13 Il faut préciser les objectifs et les incidences mesurables d'un programme.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "L'analyse de l'évaluabilité" doit être à la base de toute décision d'évaluer l'efficacité. Cette analyse comporte une série d'étapes qui précèdent la logique reliant les activités d'un programme à</li> </ul>	<p>La Commission a examiné les critères de vérification utilisés et n'a que peu de commentaires à formuler car ces procédures sont de toute évidence valables. La seule préoccupation de la Commission concerne l'alinéa 5.13. La Commission admet qu'on devrait faire des études d'"évaluabilité" avant d'entamer des évaluations complètes; cependant, comme ces évaluations, quelquefois, sont faites sur des programmes comportant une faible base de données, ce n'est qu'après avoir recueilli un certain nombre de données pour fins d'évaluation que l'on dispose de renseignements suffisants pour déterminer qu'une évaluation ne peut être faite.</p>

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 19 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>ses objectifs et aux résultats escomptés. On utilise ce procédé pour déterminer les objectifs et les incidences dont on pourrait tenir compte lors de l'évaluation de l'efficacité.</p> <p>- La première étape consiste à décrire le programme. On réunit des renseignements, puis on élabore un modèle qui précise les activités, les objectifs et les incidences du programme, ainsi que les hypothèses sous-jacentes concernant la façon dont les activités du programme permettront de réaliser les objectifs. Le modèle est alors soumis à un examen critique afin de préciser les objectifs et les incidences du programme qui peuvent à la fois être mesurés et être atteints de façon réaliste. Dans leur ensemble, les objectifs et les incidences mesurables et leur rapport de cause à effet forment le cadre de l'analyse. La direction peut alors entreprendre des évaluations afin de mesurer l'efficacité du programme.</p> <p>5.14 La marche à suivre pour mesurer l'efficacité d'un programme doit traduire le niveau de perfectionnement des connaissances et les résultats doivent justifier les coûts.</p> <p>- Les résultats des programmes doivent être mesurés dans tous les cas où il est possible et pratique de le faire et que les coûts le justifient.</p>	<p>D'accord. La Commission a été à la pointe du développement des mesures du rendement des programmes depuis 1968 lorsque le premier modèle avantages-coûts pour les programmes de formation fut introduit. Les modèles et les techniques de la Commission ont été adoptés dans un certain nombre d'autres sphères, et chaque revue des méthodes et techniques d'évaluation de l'efficacité a fait ressortir le travail de la Commission et de ses prédécesseurs.</p>



## RAPPORT DU VERIFICATEUR GÉNÉRAL

(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 20 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>- Les ministères et organismes doivent utiliser les meilleures techniques disponibles pour mesurer l'efficacité de leurs programmes et en rendre compte. Le niveau de perfectionnement des connaissances est universel, pas uniquement canadien. Les ministères devraient être bien renseignés des activités d'évaluation des autres administrations et devraient mettre ces renseignements à profit lorsqu'ils planifient leurs propres évaluations.</p>	<p>Pendant la dernière décennie, les États-Unis et le Canada ont été les deux pays qui se sont préoccupés le plus activement et le plus profondément des évaluations des retombées des programmes de main-d'œuvre et de leur efficacité. Plus récemment, l'Angleterre, la Suède et l'Allemagne ont entrepris de vastes développements dans ce champ d'activités, s'inspirant en partie des expériences américaines et canadiennes. La Commission maintient des contacts étroits avec ces pays au chapitre de l'évaluation et, en décembre de l'année dernière, elle était un des plus importants participants et collaborateurs à la conférence, qui, à Washington, réunissait les problèmes reliés au domaine de l'évaluation de la main-d'œuvre et de "l'état des connaissances" dans celui-ci. Des contacts étroits sont aussi maintenus avec les experts techniques du Comité des Affaires sociales et de la main-d'œuvre de l'OCDE, et là encore la Commission est un des grands collaborateurs dans la mise au point et l'utilisation des méthodes plus avancées.</p>

5.15 Il faut rendre compte des résultats de la mesure de l'efficacité.

- Il faut présenter à la direction, au gouvernement et au Parlement des rapports sur l'efficacité des programmes de façon et à une fréquence qui tiennent compte des responsabilités de prise de décision du destinataire.

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 21 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<div data-bbox="343 869 409 1323"><p>- Ces rapports devraient indiquer toute réserve importante concernant les limites et la fiabilité des renseignements qu'ils renferment.</p></div> <div data-bbox="414 824 464 1413"><p>5.16 Les évaluations doivent servir à accroître l'efficacité des programmes.</p></div> <div data-bbox="469 816 551 1323"><p>- Les ministères devraient dresser un plan d'ensemble pour l'évaluation des programmes, afin d'assurer l'évaluation en temps opportun des réalisations des principaux programmes.</p></div> <div data-bbox="556 816 704 1323"><p>- Les évaluations devraient donner lieu à une meilleure compréhension du programme et de ses répercussions. Ces aperçus pourraient mener à la décision de modifier certains aspects du programme ou d'ajouter de nouveaux éléments à son processus de présentation. Ces aperçus constituent un élément essentiel des décisions concernant l'avenir des programmes.</p></div>	

RAPPORT DU VERIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 22 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p><u>Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité</u></p> <p><u>Chapitre 5</u></p> <p><u>Évaluer l'efficacité</u></p> <p><u>Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada</u></p> <p>Paragraphes 5.34 à 5.40 inclus</p> <p>(Le paragraphe 5.40 fait référence aux paragraphes 14.32 à 14.43 inclus)</p> <p>5.34    Emploi et Immigration -- Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada. Le programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada existe en vertu de la Loi sur la formation professionnelle des adultes, S.R., c.A-2. La Loi établit que les objectifs du programme sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'augmenter la capacité de gains des adultes; et</li> <li>- d'augmenter leurs possibilités d'emploi.</li> </ul> <p>Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement fédéral achète les droits de cours de formation des établissements scolaires, comprenant à la fois des cours de base et des cours visant certaines aptitudes; il choisit et réfère les candidats qui sont envoyés à la formation. Le gouvernement encourage également l'industrie à faire sa propre formation sur le tas en subventionnant une partie du traitement payé à des employés recevant une formation indus-</p>	<p>La Commission répond comme suit à chacun des points soulevés dans ces alinéas:</p> <p>i) <u>L'enquête de contrôle ultérieure de l'Administration centrale</u></p> <p>Un grand nombre des problèmes mentionnés ont été signalés à la Commission à la suite de l'examen d'envergure de ses programmes, commencé en 1977. Depuis, la Commission a pris certaines mesures pour remédier à la situation et pour faire en sorte que la qualité des données servant aux évaluations soit plus systématiquement étudiée afin d'en garantir la fiabilité et la validité. La principale mesure corrective sera de prolonger l'enquête de contrôle ultérieure de 3 à 12 mois après la formation, ce qui nous permettra de faire une évaluation plus réaliste que par le passé des résultats de la formation. Nous veillerons bien sûr à ce que cette nouvelle enquête soit valable du point de vue méthodologique.</p> <p>ii) <u>Avantages-coûts</u></p> <p>La Commission accepte la recommandation que l'analyse avantages-coûts ne devrait plus être considérée comme le principal moyen d'évaluation du PPMC. En dépit de ces imperfections, le modèle d'avantages-coûts s'est avéré utile comme moyen de présenter simplement les résultats d'un processus complexe, mais le moment est venu de mettre au point un système d'évaluation plus détaillé et affiné.</p> <p>On ne doit toutefois pas sous-estimer les difficultés que présente l'évaluation des résultats de la formation. La Loi sur la formation professionnelle des adultes prévoit que les avantages</p>

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GÉNÉRAL

(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 23 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>tralle. Le coût du programme, y compris les contributions et les dépenses en capital pour la formation dans des établissements d'enseignement et dans des industries a atteint \$550 millions en 1976-1977 et était estimé à \$590 millions pour 1977-1978.</p>	<p>peuvent prendre la forme d'un accroissement du revenu, d'une meilleure employabilité ou d'une combinaison quelconque de ces deux avantages et il est très possible que ces résultats souhaités ne se manifestent pas tant que la compétence acquise au cours de la formation n'a pas été perfectionnée par des périodes assez longues d'acquisition d'expérience au travail. De plus, l'efficacité de la formation dépend fortement du talent, des aptitudes, de l'expérience et de la motivation du stagiaire ainsi que de la situation du marché de travail au moment où il y retourne. Quelle que soit la complexité de cette question, la Commission reconnaît et accepte qu'il lui incombe de continuer de mettre au point et en application des systèmes et des techniques de collecte et d'évaluation de l'information qui lui permettront d'améliorer la qualité de l'analyse des avantages découlant de la formation.</p>
<p>5.35 En 1977, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a fait un examen important du programme de formation de la main-d'œuvre du Canada, conjointement avec le Secrétaire du Conseil du Trésor et le ministère des Finances. L'examen a permis d'obtenir une analyse utile de plusieurs questions liées à la formation de la main-d'œuvre, y compris une nouvelle évaluation des objectifs du programme. Elle a permis de déterminer dans quelle mesure chaque objectif était précis et réaliste. Par conséquent, la gestion du programme a écarté les objectifs vagues qui avaient été adoptés au cours des années et a réorienté le programme en tenant compte des objectifs établis dans la Loi sur la formation professionnelle des adultes, soit d'augmenter la capacité de gains et les possibilités d'emploi.</p>	<p>iii) <u>Contrôle ultérieur opérationnel de la clientèle</u></p>
<p>5.36 La Commission a effectué des évaluations d'efficacité sur la mesure dans laquelle le programme de la formation de la main-d'œuvre du Canada augmente les possibilités d'emploi et les gains. Ces études n'avaient pas de mécanismes de contrôle permettant de s'assurer que leurs conclusions étaient fiables et valides. Ainsi, des études nationales de suivi n'ont pas été éprouvées adéquatement sur le plan de la fiabilité des questionnaires ou de l'exactitude des réponses. Les études de suivi sur place étaient incomplètes à cause de l'absence des renseignements nécessaires pour évaluer et rendre compte des répercussions de la formation. Les publications ministérielles ont cité les résultats</p>	<p>La Commission se préoccupe depuis assez longtemps de l'insuffisance du contrôle ultérieur opérationnel de la clientèle et elle a pris des mesures positives pour remédier à la situation.</p> <p>La principale mesure prise à cette fin est la préparation d'un questionnaire standardisé d'enquêtes de contrôle ultérieur et l'on est en train de planifier son utilisation au niveau national. Cette nouvelle façon de procéder se substituera au travail de chaque région et fournira à tous les comités des besoins en main d'œuvre une réaction d'un niveau égal concernant les résultats des cours de formation qu'ils ont organisés.</p>



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 24 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	REPOSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>des analyses coûts-avantages comme indicateur de première importance de la valeur du programme, mais l'étude conjointe de 1977 a relevé de nombreuses faiblesses méthodologiques dans l'analyse, ce qui rend la validité des résultats douteuse. La Commission a décidé de moins se fier aux études coûts-avantages pour déterminer la valeur de ce programme.</p> <p>5.37 La Commission n'avait pas évalué l'efficacité de son programme de formation industrielle depuis 1974. L'évaluation de cette époque se fondait sur deux sondages auprès des personnes en formation, sondages pour lesquels le taux de réponses était extrêmement réduit, soit 25% pour le premier et 13% pour le deuxième. Des taux de réponses aussi peu élevés ne permettent pas de se fier aux sondages pour en tirer des conclusions sur l'efficacité du programme.</p>	<p>iv) Les décisions du Comité des besoins en main-d'oeuvre concernant les achats de cours</p> <p>On recommande dans le rapport que la Commission établisse et applique un processus de contrôle afin de déterminer dans quelle mesure les achats de cours qui se font actuellement concordent avec l'objectif de donner une formation dans des disciplines dont l'économie a besoin.</p> <p>La Commission a toujours voulu faire en sorte que la formation qu'elle achète corresponde le plus possible aux besoins de l'économie. Toutefois, on considère que compte tenu de la nature dynamique de l'offre et de la demande en main-d'oeuvre, il vaudrait mieux établir un processus de contrôle ultérieur opérationnel amélioré tel que décrit ci-dessus plutôt que d'essayer de déterminer les écarts entre les besoins de formation et les achats de cours effectivement conclus. Les données que l'on obtiendrait ainsi concernant les résultats à court terme de la formation pourraient servir à modifier les achats de formation qu'on fait actuellement. En s'intéressant surtout aux résultats réels et à court terme de la formation et en faisant cadrer les achats avec ceux-ci, la Commission croit qu'elle serait mieux à même d'améliorer l'efficacité du programme qu'en adoptant le processus recommandé dans le rapport.</p>
<p>5.38 La Commission n'avait pas effectué de recherches systématiques sur les effets qu'ont les allocations de formation en vue de soutenir le revenu de toute personne étudiant dans des établissements d'enseignement. On ne savait donc pas si les gens avaient pris la formation seulement pour obtenir l'allocation, ou à quel point l'allocation était importante pour permettre à certaines gens de se prévaloir de la formation. En 1977, ces allocations ont coûté plus de \$200 millions.</p> <p>5.39 Les orienteurs jouent un rôle clé en envoyant des candidats à des cours de formation. La Commission avait entrepris peu de recherches pour évaluer le processus d'acheminement afin de mettre au point de meilleures lignes directrices servant à évaluer les possibilités des candidats. Finalement, la Commission</p>	<p>v) Recommandation aux cours</p> <p>La Commission a toujours soigneusement évité d'émettre des directives sur les recommandations aux cours. La Commission n'a pas pour politique d'émettre de telles instructions puisque</p>

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 25 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p>n'avait pas vérifié si les cours qu'elle achète de chacune des provinces se conformaient aux besoins projetés par les professions au sein de ces provinces.</p> <p>5.40 Le programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada fait également l'objet d'une discussion au chapitre 14 de ce Rapport, dans le résumé de notre vérification portant sur la Commission.</p>	<p>Les critères de sélection sont soumis à diverses lois qui assurent qu'aucune discrimination ne puisse avoir lieu.</p> <p>vi) <u>Allocations de formation</u></p> <p>On reproche à la Commission de n'avoir pas fait de recherche systématique sur les conséquences qu'entraîne le versement d'une allocation de formation.</p> <p>Même si elle n'a peut-être pas procédé d'une façon aussi systématique qu'on le propose dans le rapport, la Commission a déployé des efforts considérables depuis des années pour tâcher d'évaluer l'incidence des allocations.</p> <p>Depuis deux ans, on s'est surtout efforcé de faire cadrer le revenu permis aux termes de la Loi sur la formation professionnelle des aduites avec les prestations prévues aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage; ce travail a donné lieu à d'importantes modifications visant à réduire le coût des allocations et à imputer le "montant principal" du revenu au fonds de l'assurance-chômage.</p> <p>Dernièrement, on a apporté d'importantes modifications à la structure des taux d'allocation dans le cadre de la mise en application par la Commission des politiques de restrictions fiscales du gouvernement. Ces changements tiennent compte des conclusions concernant le revenu minimal nécessaire à différents genres de clients. On réduit ou supprime les allocations prévues pour les catégories qui semblent le moins exposées à se trouver sérieusement dans le besoin: les personnes qui vivent chez leurs</p>

RAPPORT DU VERIFICATEUR GÉNÉRAL  
(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 26 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
	<p>parents comme personnes à charge, etc. On a pris ces décisions après avoir pris en considération les déclarations d'impôt TDI des stagiaires, l'indice des prix à la consommation, le niveau des traitements et des salaires et les résultats de l'enquête que l'on vient de faire sur 250 stagiaires du pays au sujet des allocations. Tous ces renseignements nous ont amenés à la conclusion qu'au moins 60% des stagiaires seraient dans l'impossibilité financière de continuer à suivre des cours sans allocations de subsistance; c'est pourquoi on a fait les réductions de façon sélective.</p> <p>Les conséquences de ces modifications récentes ne seront pas visibles avant un certain temps, et la Commission étudiera leur incidence avec la plus grande attention afin qu'elle n'entrave pas les objectifs du programme.</p> <p>vii) <u>La formation en industrie</u></p> <p>On signale avec raison dans le rapport l'absence de renseignements évaluatifs concernant le Programme de formation industrielle de la Main-d'oeuvre du Canada. La Commission est au courant de cette faiblesse, mais à cause d'autres priorités plus urgentes, elle n'a pu que tout récemment affecter les ressources nécessaires à cette tâche. On a maintenant pris des mesures positives pour améliorer la situation et une enquête de contrôle ultérieur sur les stagiaires du PFMC est présentement en cours sous la direction de la Politique et planification stratégiques.</p>

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 27 DE 29

COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS	RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
<p><u>Travail de recherche sur l'analyse de coût-efficacité</u></p> <p><u>Chapitre 5</u></p> <p><u>Évaluer l'efficacité</u></p> <p><u>Programme d'initiatives locales</u></p> <p>Paragraphe 5.41 à 5.47 inclus</p> <p>(Le paragraphe 5.47 fait référence aux paragraphes 14.44 à 14.54 inclus)</p> <p>5.41    Emploi et Immigration -- Programme d'initiatives locales. Avant de se terminer en 1977, le Programme d'initiatives locales (P.I.L.) était l'un des multiples programmes de création d'emplois offerts par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Suite à l'arrêt officiel du programme, plusieurs de ses caractéristiques ont été intégrées au programme de Canada au travail.</p> <p>5.42    Les fonds du P.I.L. ont été distribués au cours de la période de chômage élevé à des personnes, organismes et municipalités qui proposaient des projets devant satisfaire aux deux objectifs du programme: (1) la création d'emplois et (2) l'amélioration de la collectivité. Globalement, le programme a coûté près de \$1 milliard en six ans.</p>	



## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 28 DE 29

## REPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

## COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

- 5.43 La Commission a fait des efforts considérables pour évaluer la mesure dans laquelle le P.I.L. atteignait ses objectifs. En général, l'évaluation de l'accomplissement des objectifs sur le plan de la création d'emplois était satisfaisante. Une fraction importante de ces efforts d'évaluation touchait l'objectif de l'amélioration de la collectivité qui n'a jamais été clairement défini. Par conséquent, la Commission a financé des études d'évaluation d'efficacité tentant de mesurer non seulement les attitudes et les perceptions de la collectivité mais également les effets du P.I.L. pour réduire un large éventail de problèmes sociaux comme la criminalité, l'alcoolisme et le mauvais traitement des enfants. Au départ, la probabilité que le P.I.L. puisse réduire ce genre de problèmes était assez minime, à cause de la portée limitée des projets P.I.L. Toutefois, ce genre d'études peut se justifier comme sondage préliminaire tant qu'il ne sert pas à tirer des conclusions sur l'efficacité du programme.
- 5.44 Le mandat des études d'évaluation de l'efficacité était beaucoup trop ambitieux par rapport aux moyens financiers et peu réalistes par rapport aux résultats auxquels on pourrait raisonnablement s'attendre de ce genre d'étude.
- 5.45 Des déficiences techniques dans les études d'évaluation influençaient sérieusement sur la fiabilité de certains résultats. Par exemple, un sondage conçu pour déterminer si le P.I.L. avait augmenté le revenu gagné des participants n'incluait pas un nombre suffisant d'entrevue pour permettre de déceler à coup sûr si l'on avait obtenu l'effet prédit. De plus, certaines des questions du sondage étaient mal formulées et auraient pu entraîner des réponses ambiguës.

La Commission convient avec le Vérificateur général que la sélection et la formulation des objectifs de programme constituent un aspect crucial et délicat de toute entreprise gouvernementale et que dans ce cas on ne peut se contenter que de ce qu'il y a de mieux. Toutefois, "l'amélioration de la collectivité" n'est pas une notion simple que l'on peut "définir clairement". Il s'agit d'une entité complexe et intangible et il faut de toute évidence tenir compte, dans chaque cas particulier, de l'élément de jugement subjectif qui a également de l'importance au niveau des prises de décision au sein du gouvernement.

L'étude mentionnée dans les observations a été planifiée en 1971 et exécutée en 1972-1973 et 1973-1974. La Commission fait maintenant une distinction très nette entre les études d'exploration et celles qui visent à mesurer directement l'efficacité d'un programme.

On travaille présentement à l'examen d'un certain nombre de programmes afin de déterminer jusqu'à quel point on peut les évaluer et pour tâcher d'en arriver à déterminer des critères qui pourraient faciliter la sélection et l'exécution d'études de ce genre.

La Commission s'efforce constamment d'améliorer la planification et l'exécution de ses études d'évaluation.

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

(Année financière terminée le 31 mars, 1978)

PAGE 29 DE 29

## COMMENTAIRES DEMANDÉS PAR LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

## RÉPONSES DE LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

5.46 La Commission n'avait pas de procédés établis pour identifier, évaluer et documenter les faiblesses et les restrictions du travail d'évaluation du P.I.L. Par exemple, des déclarations sans preuve à l'appui sur l'efficacité du P.I.L. paraissaient dans des documents officiels et servaient de fondement à des évaluations subséquentes.

5.47 Le P.I.L. fait également l'objet d'une discussion au Chapitre 14 de ce Rapport, dans le cadre du résumé de notre vérification de la Commission.

Dans tous les rapports d'évaluation importants qui seront faits à l'avenir, une section traitant des points forts, des faiblesses et des limites de la méthodologie et des données utilisées fera partie intégrante du rapport.

J.L. Wänion  
Sous-ministre et Président

## APPENDICE «PA-13»

Le 26 mars 1979

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 13 mars 1979 concernant les observations demandées par le Comité permanent des comptes publics au sujet du travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) dont il est rendu compte aux chapitres 2, 3, 4, et 5 du rapport de 1978 du vérificateur général.

Les observations du ministère sont les suivantes:

Chapitre 4 - Mesurer et augmenter le rendement

(a) Le ministère estime qu'à tout prendre, les paragraphes 4.48 à 4.52 inclusivement représentent une évaluation raisonnable des opérations du bureau des passeports. Comme l'indique clairement le rapport du vérificateur général, le bureau des passeports a fait de grands efforts pour bien administrer ses opérations et a même réussi à réduire ses frais. Les faiblesses signalées dans le rapport avaient trait à la technique utilisée pour la mise à jour des normes de travail. Les normes scientifiques de temps recommandées par le vérificateur général à la place de la technique utilisée par le bureau des conseillers en gestion sont toujours à l'étude et nous espérons adopter une technique qui satisfera aux exigences du vérificateur général et aux nôtres.

(b) Nous n'avons pas d'observations à formuler sur les critères de vérification des paragraphes 4.14 à 4.18 du rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-secrétaire  
Allan Gotlieb

M. J.D.W. Campbell, greffier,  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes, pièce 518  
Ottawa, Ont.

## APPENDICE «PA-14»

le 24 mai 1979

Monsieur J.D.W. Campbell  
Greffier  
du  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 518  
180, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Les présentes font suite à votre lettre du 12 mars 1979 au sous-ministre concernant le travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) mentionné dans le rapport du vérificateur général de 1978.

a) Observations sur les critères utilisés

À première vue, on ne peut pas vraiment contester les critères utilisés par le vérificateur général pour la vérification du TRACE.

Toutefois, il semble qu'un programme externe de vérification des procédures, approches et méthodes des ministères dans le cadre duquel on utilise les termes "pertinent", "approprié", "adéquat", et "aussi précis que possible" comporte un facteur de jugement assez significatif.

L'usage de tels critères par le vérificateur peut entraîner des opinions très subjectives, et même la formulation d'une opinion fondée sur les oui-dire ou l'attente "d'un modèle parfait" et pas nécessairement sur des faits bien documentés.

b) Chapitre 3 - Planification des projets d'acquisition d'immobilisations  
- (Écoles).

Comme l'a reconnu le vérificateur général, le ministère surtout s'intéresse



aux dépenses excédant les prévisions en ce qui concerne certains projets particuliers. Par conséquent, des mesures ont été prises pour mettre au point un système efficace de gestion des immobilisations afin de tenir compte des préoccupations du ministère et des rapports TRACE.

Voici les mesures prises:

- i) Un système de gestion des acquisitions, sous-système du système de gestion des biens matériels a été mis au point et ses composantes sont en voie d'élaboration. L'un des principes fondamentaux de ce système est la définition claire et nette des responsabilités relatives à la gestion du programme d'immobilisations et des projets particuliers dans ce domaine.
  - a) De grands efforts ont été déployés dans le cadre de ce programme l'année dernière pour améliorer la qualité des documents soumis au Conseil du Trésor, surtout en vue de présenter une documentation exacte et complète. Ces efforts font partie du programme exhaustif de formation des gestionnaires de l'ensemble du ministère en ce qui concerne les procédures de gestion des biens matériels.
  - b) On a également mis au point un processus de révision au bureau central du ministère pour veiller à ce que l'information transmise au Conseil du Trésor soit aussi complète et exacte que possible.
  - c) Dans le cadre de la gestion des immobilisations, un système de contrôle des projets a été instauré le 1er avril 1979. Ce dernier comprend la nomination d'un directeur des projets et la rédaction d'un rapport mensuel officiel en vue de rendre compte des progrès réalisés et des dépenses effectuées conformément aux autorités compétentes et au plan du projet. On peut assurer le contrôle des coûts.

- d) Des renseignements normalisés sur les coûts sont transmis aux évaluateurs de coûts par le truchement du système de gestion des immobilisations et du système de comptabilité du ministère dans le cadre d'un processus de post-évaluation des projets de manière à garantir l'exactitude des évaluations des coûts définitifs.
- e) Un protocole d'entente entre le ministère des Travaux publics et le ministère des Affaires indiennes et du Nord a été rendu public le 23 juin 1978. Ce protocole clarifie les rôles et responsabilités de manière à assurer une meilleure gestion et un plus grand contrôle des projets par le ministère des Affaires indiennes et du Nord.

c) Chapitre 4 - Mesurer et augmenter les rendements (Parcs)

Après la réception, en juin 1978, du rapport TRACE de mai 1977, le ministère a pris les mesures suivantes:

- 1) On a mis en place une structure de travail pour un système de gestion d'entretien dans le cadre général du système de gestion des biens matériels, qui relève du ministère, et un projet-pilote est en cours de réalisation dans l'un des parcs. On prévoit qu'en avril 1984, ce système sera mis en oeuvre dans tous les parcs où il sera possible de l'appliquer.
- 2) Un inventaire du réseau routier des parcs a été réalisé, et sera constamment mis à jour. Il permettra au ministère d'évaluer plus facilement l'état des routes et d'établir les priorités en matière de reconstruction.

- 3) On conçoit actuellement pour les parcs nationaux des normes de qualité des services offerts au public, et cette étude devrait être terminée en avril 1982.
  - 4) On a commencé à préparer un plan stratégique qui identifiera les éléments particuliers de programmes (par exemple, l'utilisation des terrains de camping et des services par les visiteurs), et qui sera évalué par le contrôleur général du Canada. Ce plan doit lui être transmis le 30 juin 1979.
  - 5) On a commencé à mettre au point une méthodologie d'évaluation à priori et à posteriori des projets d'investissement, qui devrait être terminée en avril 1980.
  - 6) On a commencé à modifier un système existant d'information automatisée. L'opération sera terminée en avril 1980.
  - 7) La mise au point d'une méthodologie pour la planification opérationnelle doit être terminée en avril 1980.
  - 8) Des représentants de deux services régionaux ont examiné les modes de fonctionnement pour déterminer s'il était possible d'atteindre une meilleure efficacité. Cette étude devrait être terminée dans toutes les régions en juin 1980.
  - 9) On a mis en place un système de projets afin d'identifier les priorités en matière de projets d'investissement.
- d) Chapitre 5 - Évaluer l'efficacité
- On a pris les initiatives suivantes:

- 1) On a précisé les objectifs relatifs à l'emploi et à la formation par rapport aux constructions d'écoles, et ces objectifs seront utilisés dans la mesure du possible dans le cadre des mandats des directeurs de projets aux termes du système de contrôle des projets.
- 2) En avril 1979 a pris fin une étude des coûts et avantages du recours à la main-d'oeuvre indienne par opposition aux contrats de construction; cette étude sera utilisée dans la planification des programmes.
- 3) Des procédures d'évaluation de projets ont été élaborées dans le cadre du système de gestion des investissements, et elles seront mises en oeuvre à mesure que les projets seront terminés. Elles permettront d'évaluer l'efficacité des projets par rapport aux objectifs du programme.

En outre, une stratégie d'évaluation des investissements devrait être mise au point pour le 30 septembre 1979, et elle permettra d'examiner le programme général d'investissements en mettant l'accent sur les priorités qui nécessitent une nouvelle évaluation.

Je me tiens à votre disposition pour vous fournir les renseignements ou explications supplémentaires dont vous pourriez avoir besoin.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de mon entière considération.

R.J. Fournier

## APPENDICE «PA-15»

le 18 avril 1979

Monsieur J.D.W. Campbell

Greffier

Comité permanent des comptes publics

Chambre des communes

Pièce 518

180, rue Wellington,

Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Veillez trouver, jointe à la présente, notre réponse à votre lettre du 12 mars 1979, au sujet du TRACE sur la Direction de la machinerie. Pour tout renseignement supplémentaire, veuillez vous adresser à M. J.A. Guminski, directeur général, Finances et administration (3-7457).

Veillez agréer, Monsieur, mes salutations les plus distinguées.

M. A. Cohen

Pièce jointe



Observations de la Direction de la machinerie sur  
les paragraphes 5.12 à 5.16 et 5.51 à 5.55 du  
rapport du Vérificateur général pour l'année  
financière se terminant le 31 mars 1979

### Observations générales

1. Lorsque le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité TRACE a été entrepris, les experts-conseils responsables de le mener à bien ont précisé que le programme TRACE était une nouvelle responsabilité du bureau du Vérificateur général et qu'ils considéraient cette étude comme un projet pilote qui leur permettrait d'acquérir de l'expérience et des connaissances pratiques en vue de l'élaboration de techniques d'évaluation du travail.

Au cours de leur étude, les experts-conseils ont consacré beaucoup de temps à l'élaboration et à la mise à l'épreuve de plusieurs "techniques d'évaluation" possibles dont ils ont discuté avec le personnel de la Direction et qu'ils ont ensuite rejetées comme n'étant pas pratiques; il aurait été utile que cela soit mentionné dans le Rapport.

En adoptant un ton assuré dans le Rapport, les auteurs semblent ne pas rendre compte des difficultés et des incertitudes liées à l'évaluation de tout programme important.

2. Le Rapport porte sur une période d'activité qui remonte à l'année 1976-1977. Depuis lors, de nombreux changements sont survenus au sein de la Direction et du ministère, et certaines des observations contenues dans le Rapport ne sont donc plus pertinentes. Par exemple, les nouvelles méthodes de TED ont entraîné la réglementation de l'administration des travaux de programme; en outre, l'expérience du ministère en matière d'élaboration et de mise en vigueur des stratégies s'est considérablement accrue.

Les programmes d'évaluation et d'appréciation du travail du ministère ainsi que les missions et les objectifs définis constituent des réactions positives aux observations faites dans le Rapport.

3. L'application de beaucoup des suggestions du Rapport entraînerait l'affectation de ressources humaines à des tâches nécessitant des suivis, des travaux d'enregistrement et des rapports sur du travail déjà effectué. Le nombre d'année-hommes de la direction est passé de 83 à 74 depuis l'époque où l'étude a été effectuée. La difficulté est de réussir à continuer de nous acquitter du travail, de l'enregistrement, etc., comme par le passé, malgré la réduction de nos ressources en personnel.

4. Compte tenu des "objectifs" énoncés aux paragraphes 5.12 à 5.16 inclusivement, il aurait été utile que les auteurs du Rapport fournissent une indication de la signification de leurs observations. Les observations relatives aux travaux de la Direction de la machinerie sont faites sans jamais que les auteurs indiquent si les défauts prétendument constatés ont mené à des erreurs considérables, à des allocations de fonds injustifiées ou à un manque d'observation des critères des programmes. Il aurait été utile, par exemple, que soit indiquée la mesure dans laquelle les observations faites s'appliquent à l'ensemble des activités de la Direction. Dans la plupart des cas, ces observations portent sur des domaines d'activité relativement "secondaires", mais leur libellé donne l'impression qu'elles s'appliquent à l'ensemble des activités de la Direction.

Selon nous, s'il eût été mieux équilibré, le Rapport aurait gagné en précision et aurait été moins susceptible d'induire ses lecteurs en erreur lors d'une première lecture.

## Observations précises

### Paragraphe 5.12 à 5.14

Ces trois paragraphes traitent, en particulier, de l'"art du possible". Au paragraphe 5.12, on lit que "Dans la mesure du possible, il faut clairement préciser les objectifs du programme..." Au paragraphe 5.13, les auteurs écrivent: "on utilise ce procédé pour déterminer les objectifs et les incidences dont on pourrait tenir compte lors de l'évaluation de l'efficacité." Au paragraphe 5.14, on lit que "les résultats des programmes doivent être mesurés dans tous les cas où il est possible ou pratique de le faire et que les coûts le justifient."

Les observations contenues dans le Rapport ne semblent pas du tout tenir compte de ces réserves et de ces objectifs importants. C'est pourquoi nous considérons que les observations sur la Direction de la machinerie pourraient induire des lecteurs en erreur et sont quelques peu injustes, notamment du fait que l'on ne mentionne pas l'insuccès des efforts déployés par les experts-conseils pendant l'étude pour élaboration des principes directeurs applicables et pratiques ou des critères d'aptitude à l'évaluation.

Ét-il été mieux équilibré, le texte aurait fait état de ces tentatives et aurait signalé que notre travail est conçu de telle manière qu'il est difficile, sinon impossible dans la plupart des domaines, d'établir des liens significatifs de "cause à effet" dans le cadre des tâches que nous accomplissons.

### Paragraphe 5.15

Nous admettons volontiers qu'"il faudrait rendre compte des résultats de la mesure de l'efficacité". Toutefois, il serait aussi parfaitement logique qu'une étude telle que le TRACE (par opposition à une vérification ordinaire du V.G.) traite de:

- 1) ce qui est mesurable
- 2) ce qui n'est pas mesurable
- 3) la mesure dans laquelle certaines activités sont plus facilement mesurables que d'autres.
- 4) et propose des principes directeurs appropriés pour la mesure de l'efficacité.

Nous avons trouvé décevant que le Rapport du TRACE ne contienne aucune de ces précisions.

#### Paragraphe 5.16

Le ministère a maintenant institué un programme de ce genre.

#### Paragraphe 5.51

Le rapport sur le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité TRACE correspond à l'année financière 1976/1977. La Direction de la machinerie ne compte maintenant que 74 années-personnes, et la plupart des observations faites ont été devancées par des changements apportés à la planification des programmes, à l'évaluation, aux stratégies de secteur, aux plans d'action et aux missions ministérielles qui ont été mis en oeuvre depuis lors.

#### Paragraphe 5.52

Les experts-conseils eux mêmes ont conclu que la Direction ne pouvait exercer une certaine "discretion" que dans 10% de ses activités globales. À notre avis, il n'existe aucune discrétion véritable dans l'administration des programmes d'aide. Il faut absolument respecter les critères.

C'est ainsi que les objectifs proposés ne reflètent pas la réalité de nos limites d'exploitation. La Direction ne peut, par exemple, en aucun cas avoir de l'autorité discrétionnaire nécessaire pour déterminer à l'avance "le type et le nombre d'entreprises qui devraient être encouragées à profiter de l'aide

offerte".

En ce qui concerne les autres objectifs cités dans ce paragraphe, ils apparaissent dans les critères du programme.

Pour ce qui est des objectifs de secteur et des stratégies correspondantes, des mesures importantes ont été prises depuis 1976-1977 qui ont été officialisées grâce au processus consultatif gouvernement/industrie qui a eu lieu l'année dernière.

#### Paragraphe 5.53

Les commentaires du ministère cités au paragraphe 16.35 de ce rapport s'appliqueraient.

#### Paragraphe 5.54

Il faudrait signaler avant tout que les observations faites dans ce paragraphe s'appliquent à un domaine relativement "peu important" des activités de la Direction. Les propositions doubleraient cependant le travail en rapport avec ces activités et multiplieraient le "fardeau administratif" pour les fabricants en cause. En outre, les avantages n'auraient, à notre avis, qu'une valeur limitée.

Il faut également signaler que la direction a institué un système de déclaration mensuelle pour chaque agent, système qui permet de mieux atteindre les objectifs cités dans ce paragraphe.

#### Paragraphe 5.55

Les commentaires du ministère sur les principales observations faites dans le rapport du travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité TRACE figurent aux paragraphes 16.35 à 16.40 du rapport du vérificateur général.



## APPENDICE «PA-16»

Le 9 avril 1979

Monsieur J.D.W. Campbell,  
Greffier,  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur,

Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de commenter le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité.

De façon générale, nous sommes d'accord avec les critères proposés aux paragraphes 5.12 à 5.16. Ces dernières années, le ministère du Travail s'est attaché à se conformer à l'esprit de ces critères et de critères semblables.

Le Ministère vient tout juste de créer le Groupe d'évaluation des programmes à la nouvelle Direction de la coordination des politiques et de la liaison. Le groupe est chargé de coordonner l'élaboration d'un plan d'évaluation du Ministère, de conseiller et de fournir l'expertise nécessaire sur tous les aspects de l'évaluation de programmes et d'effectuer certaines études connexes.

D'autres mesures d'évaluation sont appliquées depuis un certain temps. Par exemple, des renseignements sur tous les aspects des opérations régionales, y compris le nombre de cas étudiés par programme, les activités, les industries, le respect de la loi et les régions, se trouvent dans les rapports trimestriels

régionaux. Ces rapports permettent d'exercer une surveillance continue du rendement. Autre exemple: la rédaction de rapports sur les projets de notre section de l'élaboration des programmes et des opérations centrales. Ces rapports contiennent les renseignements fondamentaux sur la planification et le contrôle de tous les projets et nous tiennent régulièrement informés des résultats obtenus et des données fondamentales utilisées à des fins d'évaluation. Les rapports trimestriels sont remis dans les deux cas et échangés afin que les employés des régions et ceux de l'E.P. et des O.C. soient tenus au courant des mesures d'intérêt mutuel.

En outre, un comité des programmes composé des directeurs régionaux et des directeurs de l'E.P. et des O.C. a été mis sur pied pour:

- i) étudier l'élaboration des programmes et établir des normes et des systèmes relatifs aux directives générales des politiques;
- ii) étudier l'efficacité des programmes et les priorités;
- iii) créer un groupe de discussion chargé de répondre aux différentes perspectives des régions et de l'E.P. et des O.C. concernant l'élaboration des programmes, l'établissement de normes et l'évaluation et également chargé de régler les problèmes; et
- iv) établir une méthode complète, efficace, pratique et ordonnée d'élaboration et d'évaluation des programmes.

Depuis un an que le Comité des programmes est sur pied, ce dernier a entrepris une étude de la politique des justes salaires et des procédures visant à remplacer les vérifications de sécurité autrefois effectuées par des organismes provinciaux. Actuellement, le Comité étudie la possibilité de soustraire des établissements syndiqués à l'application de la Partie III du Code canadien du travail.

D'autres sections importantes du Ministère élaborent actuellement ou ont conçu des mécanismes d'évaluation des programmes. Par exemple, le Service fédéral de médiation et de conciliation met un rapport annuel qui comprend des données qui peuvent être utilisées pour mesurer le rendement. Nous vous renvoyons donc ici aux pages 33 et 34 du rapport intitulé: Mesure de la performance: Rapport présenté à la Chambre des communes par le président du Conseil du Trésor, novembre 1977.

Les données ci-dessus indiquent à quel point nous nous attachons à effectuer une évaluation continue et à prendre des mesures pour mieux tirer profit de nos possibilités. Nous estimons que de façon pratique, l'esprit et la lettre des principes du Vérificateur général sont respectés. La seule chose qui nous préoccupe, c'est de toujours garder en perspective cette fonction d'évaluation.

Au paragraphe 5.14, on signale que "les ministères et organismes doivent utiliser les meilleures techniques possibles pour mesurer l'efficacité de leurs programmes et en rendre compte". Nous devons donc ainsi toujours chercher le "Saint-Graal" de l'évaluation et utiliser la technique la plus récente pour satisfaire aux besoins du jour. Nous nous inscrivons en faux contre ce genre d'interprétation. L'évaluation est l'élément-clé du contrôle des gestionnaires. Elle doit être effectuée de façon à s'adapter aux genres d'opérations qui font l'objet de l'évaluation.

Il existe un certain nombre de points précis qui, nous croyons, doivent être soulevés à propos des observations sur le Travail de recherche sur l'analyse de coût-efficacité (TRACE) des opérations du Ministère. En général, les paragraphes 5.56 et 5.57 ne décrivent pas de façon satisfaisante le rôle de la R.E.P. (aujourd'hui l'E.P. et les O.C.) au ministère du Travail ni les évaluations

que nous faisons.

L'E.P. et les O.C. ont trois fonctions principales: renseignements, élaboration de programmes et opérations centrales. Entre autres choses, la troisième fonction comprend la sécurité au travail, les conditions sanitaires et les enquêtes, des services consultatifs sur les règlements et politiques concernant les conditions de travail et l'administration du Programme de prestations d'aide à l'adaptation. La fonction des opérations centrales constitue une partie importante du mandat de l'E.P. et des O.C. Il est vrai que l'une des responsabilités de ce service est d'évaluer l'efficacité de certains programmes du Ministère. Ceci s'applique en particulier aux programmes régionaux qui mettent en application les Parties III et IV du Code canadien du travail. Ces évaluations sont effectuées pour faciliter l'élaboration de nouveaux programmes. Cependant, il faut préciser que l'E.P. et les O.C. ne sont pas chargées de l'évaluation générale des programmes régionaux ni des programmes d'autres sections du Ministère.

Il est vrai que l'E.P. et les O.C. ont concentré leurs activités sur les projets prioritaires au moment de l'étude du TRACE, mais il ne s'en suit pas nécessairement que l'évaluation des effets des programmes a été négligée ou délaissée. En 1975, le Ministère a entrepris une étude complète de ses programmes et de son organisation.

Cela a été suivi par l'élaboration, en 1976, du programme en quatorze points conçu à la demande du gouvernement pour trouver des moyens d'améliorer le climat des relations industrielles. Ces activités sont devenues mutuellement liées et ont constitué une évaluation fondamentale de tous les programmes du ministère.

L'important est que tous les programmes existant alors ont été assujettis à une analyse approfondie au cours de ce processus. Les programmes inefficaces et inefficients ont été élagués, supprimés ou réorientés. On a accordé de plus grandes responsabilités aux régions pour assurer le fonctionnement plus efficient des programmes et pour être mieux tenu au courant de leur rendement. Une des mesures de l'effet de cette analyse est que le nombre d'années-personnes accordé au service E.P. & O.C. est passé de 262, chiffre mentionné dans le TRACE, à 189 pour l'année 1979-1980. Cela a été effectué par mesure d'économie et pour améliorer encore plus les services régionaux.

En 1976 et pendant une bonne partie de 1977, le plupart de nos efforts d'évaluation ont été consacrés à l'examen des programmes existants et à l'étude de nouveaux programmes éventuels. L'évaluation du rendement des nouveaux programmes a exigé une deuxième étape. Nos travaux en cours constituent une réponse directe aux préoccupations soulevées au paragraphe 5.58.

En raison de la décentralisation accrue des programmes du ministère, la question générale des besoins en information a été soumise à une analyse approfondie. En décembre 1976, nous avons conclu un contrat avec une maison privée en vue de l'élaboration d'un système de rapport par les gestionnaires des régions (système dont nous parlons plus haut dans cette lettre). Cette base de renseignements devait être constituée à partir des travaux administratifs et financiers ordinaires. Le service EP & OC n'a pas jugé bon d'imposer un deuxième système qui chevaucherait le système des régions ou ferait double emploi avec lui. Il a estimé que le système des régions était conçu de manière à permettre l'expansion nécessaire à l'inclusion de renseignements supplémentaires. Le système est entré en vigueur pour un an le 31 mars 1979 et des améliorations y ont été apportées le 1er avril 1979. D'autres améliorations viendront s'ajouter au cours des mois à venir, non seulement pour que le service EP & OC puisse



obtenir des renseignements supplémentaires en vue d'évaluer l'efficacité des programmes régionaux nouveaux ou existants, mais également pour satisfaire aux exigences du Groupe d'évaluation des programmes du ministère, qui est responsable de l'ensemble des travaux d'évaluation.

Nous envisageons l'évaluation de manière pratique. Nous n'entreposons pas l'évaluation des programmes pour le plaisir de les évaluer. Nous préférons analyser plutôt les aspects critiques de nos programmes de manière à satisfaire aux besoins collectifs de ceux qui les administrent, de nos analystes financiers, du personnel chargé de l'élaboration des politiques et des programmes et du Groupe d'évaluation des programmes du ministère. Je le répète, l'évaluation est un élément clé du travail de contrôle qui ressortit à la haute direction, et nous essayons d'y satisfaire en tous points, de manière pratique.

En conclusion, permettez-moi de vous rappeler que je me tiens prêt à fournir tout renseignement supplémentaire. Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations les plus distinguées.

T.M. Eberlee

## APPENDICE «PA-17»

1e 25 avril 1979

Monsieur J.D.W. Campbell  
Greffier  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 518  
180, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Les présentes font suite à votre lettre du 13 mars dernier qui portait sur le travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) dont faisait état le rapport de 1978 du vérificateur général. Les renseignements que vous avez demandés au sujet des critères de vérification figurent plus bas et ceux ayant trait à la planification de l'aménagement des bases et l'entretien des installations figurent à l'annexe A.

Compte tenu des objectifs officiels du TRACE, article 2.16, les critères indiqués aux articles 3.7 à 3.11 et 4.14 à 4.18 sont considérés raisonnables et, par conséquent, acceptables dans l'ensemble. Cette précision est principalement attribuable à leur caractère rudimentaire et explicite. Une étude en fonction de ces critères ne peut répondre qu'à une partie de toutes les préoccupations de la gestion au sujet d'un projet ou d'une activité, les avantages des résultats seront donc quelque peu restreints. Il convient également d'ajouter qu'il faut s'attendre à de réelles divergences d'opinion puisqu'ils sont essentiellement subjectifs.

Quant aux critères de vérification et aux résultats, les méthodes de vérification ne devraient pas seulement porter sur le rendement d'un processus particulier, mais également comprendre une étude de processus proprement dit. A cet égard, le rapport aurait été plus utile s'il avait compris une déclaration

sur la suffisance et l'efficacité générale du processus de gestion des ressources. On a consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'établissement de systèmes de gestion des ressources du ministère; je crois que si le rapport de vérification avait donné une idée plus précise et équilibrée de cet aspect particulier de nos opérations, il aurait été plus profitable au Parlement ainsi qu'aux hauts fonctionnaires des ministères. Ainsi il donnerait une meilleure valeur reçue en contre-partie de l'argent dépensé.

Veuillez accepter, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

C.R. Nixon

Annexes:

Annexe A

ANNEXE A

Le ministère a fait les observations suivantes sur les paragraphes relatifs à la planification de l'aménagement des bases et à l'entretien des installations:

Paragraphe 3.44: Le ministère a maintenant approuvé les plans pour douze bases. Les plans pour trois bases supplémentaires sont terminés et sont en instance d'approbation par le ministère. Les plans pour seize autres sont en préparation. Les directives de planification sont terminées, pour 19 bases, et en préparation pour trois autres.

Paragraphe 3.45: Le ministère de la Défense nationale prépare, dans un ordre prioritaire, les plans d'aménagement pour les bases. La plupart de ces dernières, dont le rôle n'est pas modifié ou dont les unités ne sont pas réaffectées, possèdent dans leur brochure, un plan sur l'aménagement des bases. Le ministère considère que ces plans suffisent, à moyen terme, pour la planification de l'entretien des installations.

Le ministère installe actuellement un système d'enregistrement des frais d'entretien pour chaque installation. Tant qu'il n'aura pas établi un relevé des frais assez complet pour lui permettre de prendre des décisions, il lui sera impossible de dire s'il est économiquement avantageux de remplacer une installation.

Paragraphe 3.46: Le ministère admet que les directives de planification des bases fournissent la raison d'être de leur développement à long terme, il y a, dans plusieurs bases, des implications qui rendent<sup>†</sup> superflue la production de directives, même provisoires. Les importantes acquisitions de matériel,

comme le nouveau chasseur, et la consolidation d'installations de défense distinctes, interdisent pour au moins dix-huit mois, la mise au point de nouvelles directives. Toutefois, la préparation des plans d'aménagement des bases se poursuit, dans la mesure où le permettent les ressources en argent et en années-hommes du ministère.

Paragraphe 3.47: À la suite du rapport TRACE, le ministère n'a pas augmenté la planification de l'aménagement des bases, parce que les besoins étaient déjà admis et que des mesures avaient été prises lorsque l'étude a débuté.

Paragraphe 4.56: Le ministère est d'accord avec les observations du vérificateur général.

Paragraphe 4.57: Les méthodes d'évaluation de l'Efficacité de l'entretien des installations, établies et mises à l'essai sur place, en 1977, ont donné d'excellents résultats. Elles seront utilisées, de façon générale, dans tout le ministère, en 1978. Au cours des vingt dernières années, le ministère a envisagé à maintes reprises d'adopter des normes techniques de productivité semblables à celles qu'utilise le ministère de la Défense des États-Unis. Elles n'ont pas été utilisées jusqu'ici pour l'entretien de nos installations, parce que le personnel de nos bases, limité comparativement au personnel important des bases américaines pour lesquelles elles avaient été conçues, ne nous aurait pas permis de les utiliser de façon rentable. Une nouvelle étude sur l'utilisation de ces normes a été effectuée en 1978. Les données reçues des bases et des stations ont été analysées et l'ordinateur central a fourni des taux d'efficacité qui sont actuellement analysés et seront



vérifiés cet été, lors d'un examen fait sur place. Si nos analyses indiquent que ces normes seront utiles, elles seront mises en application.

Paragraphe 4.58: Au cours de 1978, toutes les bases ont été pourvues d'un système de gestion intégré du génie construction, par ordinateur, en vue du contrôle des travaux et de l'enregistrement des coûts (CEMIS II). Ce système est actuellement intégré avec le système CEMIS I existant (dossier de propriété) et permettra l'affichage périodique du coût sous diverses formes, y compris celles recommandées par le TRACE.

## APPENDICE «PA-18»

Le 8 mai 1979

Monsieur J.D.W. Campbell,  
Greffier,  
Comité permanent des comptes publics,  
Chambre des communes,  
Pièce 518,  
180, rue Wellington,  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur,

Remarques sur les critères utilisés par le vérificateur  
général dans les vérifications trace

Je suis heureux d'avoir l'occasion de présenter mes observations au Comité permanent des comptes publics au sujet de la formule adoptée par le vérificateur général pour l'efficacité. Comme vous l'avez indiqué dans votre lettre du 12 mars, il y a deux aspects du chapitre 4 du rapport de 1978 du vérificateur général qui ont trait à la santé nationale et au bien-être social. Ces deux aspects sont considérés séparément, étant donné que l'application des critères de vérification a un caractère général, alors que la question de la sécurité du revenu touche plus précisément la sécurité de la vieillesse et les allocations familiales, administrées dans le cadre du programme de sécurité du revenu du ministère.

Critères de vérification

Au ministère de la Santé nationale et du bien-être social, c'est à l'automne 1976 que s'est effectuée la recherche sur l'analyse du coût-

efficacité, en même temps que l'étude de la gestion et du contrôle financier (EGCF). Les critères énoncés par le vérificateur général dans son rapport de 1978 sont basés sur les activités de 1976 et conviennent en général pour les systèmes de mesure du rendement qui servent à l'évaluation d'opérations répétitives qui aboutissent à un produit unique ou à un ensemble de produits homogènes. Il y a toutefois d'autres genres d'opérations, comme la recherche et le développement ou les services de consultation, pour lesquels ces critères ne sont pas tout à fait appropriés. Beaucoup plus de la moitié des opérations du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social sont de ce dernier type. Les observations suivantes sont néanmoins soumises à l'examen du comité, compte tenu de l'expérience du ministère en ce qui concerne les systèmes applicables de mesure de productivité:

4.14 Les mesures de la performance doivent être pertinentes et exactes.

La pertinence des mesures de la performance est en effet essentielle. Toutefois, des mesures exactes de la performance supposent un degré de précision qui dépasse le cadre de la politique du Conseil du trésor en la matière. Le circulaire 1976-25 du Conseil du trésor précise que l'on doit éviter de chercher une trop grande précision lorsqu'on groupe les frais ou qu'on les impute aux extrants, aux résultats ou aux éléments d'organisation, afin de ne pas alourdir ou compliquer indûment le système. Pour la plupart des types d'indicateurs de la performance, des approximations raisonnables sont généralement suffisantes. D'un autre côté, il est indispensable que la base des mesures de la performance demeure la même pour les différentes périodes de rapport. Dans la définition des critères de vérification, il peut donc être préférable de rechercher l'unité plutôt que la précision.

4.15 La performance doit être adéquate par rapport à une norme.

La politique du Conseil du trésor en matière de mesure de la performance ne vise pas à faire équivaloir la mesure de la performance à la comptabilité de coût préétabli ni à baser la mesure de la performance sur les normes de travail établies pour des employés ou des groupes d'employés. La politique exige plutôt que la performance soit mesurée par l'évaluation:

- (a) de l'obtention effective de résultats prédéterminés, et
- (b) des variations dans l'efficacité, d'une période à l'autre, en fonction d'un point de départ donné (période de base).

Il est à souligner que dans cette dernière évaluation, on n'a pas à essayer de déterminer l'efficacité absolue pour la période de base, mais à s'occuper simplement des variations à partir de ce point. Bien entendu, cela ne veut pas dire que l'on considère l'efficacité de la période de base comme idéale. Au contraire, la formule présentée dans la politique du Conseil du Trésor pousse l'administration à accroître constamment l'efficacité de sa méthode. En outre, par suite d'améliorations dans les méthodes de travail ou de modifications dans la nature du travail lui-même, la période de base finira par devenir trop ancienne pour continuer de servir de point de référence. Il faudra alors choisir une nouvelle période de base. Toutefois, jamais l'efficacité n'est évaluée par rapport à une norme ou

un degré d'efficacité idéal, mais toujours par rapport au résultat d'une période antérieure, qu'il soit idéal ou pas.

4.16 Les rapports doivent être adaptés aux besoins de la gestion.  
Nous sommes d'accord.

4.17 Il faut utiliser les données sur la performance pour améliorer la productivité.  
Nous sommes d'accord.

4.18 Il faut tenir à jour les mesures et les rapports sur la productivité.  
Nous sommes d'accord.

#### Sécurité du revenu

En ce qui concerne les paragraphes 4.59 à 4.61, nous sommes heureux de noter dans les paragraphes 4.20 et 17.21 que le système de mesure de la performance des programmes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse est l'un des deux seuls qui ont été jugés satisfaisants par le vérificateur général.

La direction des programmes de la sécurité du revenu est en train d'intégrer les programmes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse au régime de pensions du Canada, ce qui suppose l'établissement d'un système unique de mesure de la productivité pour les trois programmes. Dans ce processus d'examen et d'unification, la Direction tient compte des observations formulées par le personnel du vérificateur général au sujet des faiblesses mineures décelées dans le contrôle et effectuera les améliorations proposées dans la mesure où elles seront réalisables et pourront être applicables de façon efficace.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Bruce Rawson



## APPENDICE «PA-19»

le 6 avril 1979

PAR MESSAGEUR

Monsieur J.D.W. Campbell  
Greffier  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 518  
188, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 13 mars 1979, concernant le travail de recherche sur l'analyse coût-efficacité, dont il est rendu compte au chapitre de 2, 3, 4 et 5 du Rapport de 1978 du Vérificateur général.

Comme vous nous l'avez demandé, nous avons examiné le rapport susmentionné et présentons les observations suivantes:

a) Chapitre 4 - Mesurer et augmenter le rendementParagraphes 4.14 à 4.18 inclus

Les observations contenues dans ces paragraphes et concernant les mesures de la performance et de la productivité sont valables et nous convenons que ces critères aideront nos responsables à contrôler nos opérations et à rechercher les moyens d'augmenter notre rendement.

Paragraphes 4.62 à 4.67 inclusivement

Notre Direction des opérations extérieures a redéfini sa structure de sous-activité et les modes de présentation de ses rapports afin de définir clairement les intrants et les extrants connexes. La Direction a accepté que des normes de travail soient mises au point et appliquées à chacun des endroits mesurables des douanes et que leur validité soit

continuellement évaluée.

Les réalisations à ce jour sont les suivantes:

Des extrants mesurables et comptabilisables ont été choisis et sont indiqués tous les mois dans notre rapport d'exploitation.

Les caractéristiques des extrants en matière de qualité et de niveau de service sont en cours de mise au point en comité et seront prêtes pour l'année financière 1979-1980.

Notre rapport d'exploitation établit un rapport entre les intrants et les extrants obtenus. Les règles de répartition des intrants sont définies de façon précise et la répartition prévue est contrôlée tous les trimestres.

Une analyse mensuelle est effectuée pour contrôler l'exactitude et la fiabilité.

Après avoir accepté le principe que des normes de travail doivent être mises au point pour la mesure des opérations, priorité a été accordée à cette dernière pour mise en application en partant du principe que le besoin et le développement iront de pair avec la disponibilité des ressources.

Les rapports sont résumés et analysés mensuellement et trimestriellement. Les contradictions et les anomalies sont mises en lumière.

L'augmentation de l'efficacité est réalisée grâce au traitement de volumes accrus de la plupart des extrants, sans augmentation des ressources. En attendant que le programme de mesure de travail soit mis en oeuvre, comme indiqué au paragraphe 4.15, l'évaluation sera au point mort. La communication de la performance attendue est considérée comme un élément important.

b) Chapitre 5 - Évaluation de l'efficacité

Paragraphes 5.12 à 5.16 inclusivement

Nous approuvons les critères de vérification comptables énoncés dans ces paragraphes. Les critères sont clairs, faciles à comprendre et admettent que de par leur nature certains programmes ne se prêtent pas à la mesure, ou sont tels que la mesure est irréalisable ou inefficace du point de vue coût.

Paragraphes 5.59 à 5.63 inclusivement

Aux fins d'un recouvrement maximum des recettes potentielles, notre Direction des programmes des douanes a entrepris la mise en application d'un système de contrôle de la fonction d'évaluation. L'adoption de critères de sélection en vue d'une utilisation maximale des ressources et la mise au point d'indicateurs de performance destinés à améliorer la qualité de l'appréciation constituent des mesures qui visent à diminuer l'écart des recettes. En vue de déterminer l'efficacité du ministère dans la mise en application d'autres lois, la Direction projette de mettre au point des critères sélectifs comprenant des données sur la délivrance et l'utilisation de permis. Des négociations avec d'autres ministères aideront à définir les indicateurs d'efficacité.

La Direction a entrepris des études pour la mise au point d'indicateurs de performance en ce qui concerne les obstacles, les remboursements et les remises, ainsi que les activités du programme des tarifs en vue d'évaluer leur efficacité générale, leur valeur, la qualité du service et autres caractéristiques.

En outre, des indicateurs de performance pour les autres aspects de

de l'examen et du contrôle des opérations commerciales doivent être mis au point au cours de 1979. Des études connexes sont également en cours en ce qui concerne l'entreposage, le contrôle du trafic commercial et les méthodes de délivrance des congés qui, combinées à la mise au point de profils pour le transporteur, l'importateur et le courtier, permettront de déterminer les méthodes les plus appropriées de mesure de l'efficacité du programme.

Dans le cas où vous auriez besoin de renseignements complémentaires, ou de précision sur ce qui précède, n'hésitez pas à vous mettre en rapport avec moi.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, mes salutations distinguées.

J.P. Connell

## APPENDICE «PA-20»

le 20 avril 1979

Monsieur J.D.W. Campbell  
Greffier  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes, pièce 518  
180, rue Wellington  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Monsieur,

Comme demandé dans votre lettre du 12 mars 1979, je vous communique les observations suivantes du ministère relativement aux paragraphes spécifiés.

a) Chapitre 4 - Mesurer et augmenter le rendement

- 4.70 Le système informatisé de rapport du temps et de la production a été amélioré pour permettre une correction plus efficace des données d'entrée et pour faciliter la vérification de ces données par l'utilisateur. Les contradictions entre les explications fournies dans les narrations et les tendances indiquées par les données sur la productivité font maintenant l'objet de vérifications en vue de les rendre compatibles.
- 4.71 Il est fait allusion dans ce paragraphe aux prévisions de programme de 1977-1978 dans lequel les données de productivité ont été basées sur les coûts historiques de 1974-1975, étant donné qu'ils constituaient les seuls coûts réels disponibles à l'époque. Avant, pendant et après la vérification comptable effectuée par le groupe TRACE, on a beaucoup travaillé à améliorer la situation. En janvier 1977, on s'est mis d'accord avec le Conseil du trésor pour utiliser les données réelles de 1975-1976 comme base de calcul des modifications de productivité (efficacité) dans les soumissions de 1978-1979 et dans les prévisions de programme ultérieures. Les prévisions de programme actuelles (1980-1981) sont étayées par les



données de trois années de productivité réelle, ainsi que par les données de productivité projetée couvrant les années 1978-1979, 1979-1980 et 1980-1981.

Les trois dernières prévisions de programme présentées par ce ministère comprenaient non seulement les données de productivité ci-dessus mais également les données en matière d'efficacité pour chacune des activités principales de ce ministère:

- assurer un système d'auto-évaluation
- assurer la conformité à la Loi
- examiner les objections et les appels des contribuables.

Ces données permettent à l'administration du ministère, et probablement au Conseil du trésor, de mesurer les activités du ministère, y compris la mise en application qui fait partie de notre activité II: Assurer la conformité à la Loi.

4.72 Les méthodes de correction des erreurs dans le système sont en place et la fiabilité du système s'est améliorée. La période 1975-1976 a été établie comme année de référence en janvier 1977. Elle a été utilisée par le ministère et acceptée par le Conseil du trésor dans trois prévisions de programme ultérieures.

#### b) Chapitre 5 - Évaluer l'efficacité

5.65 Les premières données dernièrement fournies par le système de mesure de la conformité du ministère sont encourageantes du fait qu'elles indiquent qu'il est possible de mesurer les infractions commises par les contribuables. Les travaux se poursuivent cette année en vue de

perfectionner et d'élargir le système afin de couvrir tous les domaines où les activités de mise en application du ministère sont susceptibles de s'exercer.

Actuellement, on s'efforce de déterminer l'étendue des infractions pour la catégorie ne produisant pas de déclaration. Le ministère n'a pas encore assez progressé dans ce domaine pour juger du succès de nos efforts. Nous prévoyons cependant que les données préliminaires seront disponibles au cours de la présente année financière.

- 5.66 La mise au point d'un ordinateur de répartition des ressources progresse de façon satisfaisante et on devrait obtenir à la fin de 1979 la première version opérationnelle. Les données obtenues montreront les répercussions de diverses mesures sur la réalisation des objectifs du ministère.

#### Critères de vérification comptable

- 4.14 - 4.18 À notre avis, les critères de vérification utilisés par  
5.12 - 5.16 le Vérificateur général dans les vérifications TRACE, tels qu'énoncés dans ces paragraphes, sont valables.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, mes sentiments distingués.

Bruce A. MacDonald

## APPENDICE «PA-21»

1e 28 mai 1979

Monsieur J.D.W. Campbell  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

OBJET: RAPPORT DE 1978 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Monsieur,

Vous m'avez demandé mes observations sur les critères de vérification utilisés par le vérificateur général dans son rapport de 1978 au sujet de la planification des projets d'acquisitions d'immobilisations et au sujet de la mesure et de l'augmentation du rendement.

On peut, il est vrai, se demander s'il est possible d'appliquer correctement ces principes généraux dans les conditions qui régissent l'exploitation du ministère des Postes, mais les critères de vérification ne me posent aucun problème en principe. Je présume que les débats qui auront sans doute lieu au Comité des comptes publics permettront de faire ressortir toutes les divergences de vues qui peuvent exister et permettront aux membres du Comité de se faire leur propre jugement sur notre activité dans ces domaines.

Je vous serais reconnaissant de me communiquer le plus tôt possible la date à laquelle nous serons priés de comparaître devant le Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma haute considération.

Le sous-ministre des postes,

J.C. Corkery

le 18 avril 1979

Monsieur J.D.W. Campbell  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)

OBJET: RAPPORT DE 1978 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Monsieur,

La présente lettre fait suite à celle que vous m'avez adressée le 13 mars 1979. Je veux vous livrer mes observations sur les cas du rapport TRACE relatifs au système mécanisé de tri du courrier et de traitement du courrier ainsi que sur les mesures prises par le ministère.

Système mécanisé de tri du courrier

Le ministre des Postes a donné aux employés l'assurance que la mécanisation n'entraînerait aucune baisse de traitement et aucune perte d'emploi. On ne peut donc réduire les effectifs que par le biais des départs normaux.

Ce n'est qu'une fois que tous les centres seront bien en place et fonctionneront parfaitement que les avantages de la mécanisation seront manifestes. Il faut signaler en outre le problème que constitue l'emménagement dans de nouveaux centres, comme à Toronto ou à Montréal, où il a fallu faire des opérations en double, se résoudre à une productivité moindre, etc...



Les changements de volume et de proportion des deux catégories de traitement dans chacun des centres ou entre des centres différents peut tout aussi bien modifier les prévisions des effectifs. À cause de ces complications, on a prévu comme objectif un accroissement de 50% des effectifs pour un accroissement de 100% du volume plutôt que d'utiliser des chiffres précis pour chaque centre de traitement mécanisé.

Nous estimons que l'étude du coût - efficacité a été faite sur des bases raisonnables. Après coup, il est facile de reconnaître qu'elle ne prévoyait pas de graves problèmes syndicaux, des grèves, des boycottages, etc. Toutefois, à l'époque, personne ne pouvait savoir que la situation évoluerait comme elle l'a fait. L'une des principales difficultés qui se posent avec le Syndicat des postiers du Canada est celui des changements technologiques et le syndicat a déclenché des grèves, légales ou non, à ce propos depuis 1970.

Les grands objectifs ont été concrétisés en objectif opérationnels et communiqués aux centres postaux dans les termes suivants: rendement désiré par type de machine, croissance zéro des effectifs, etc...

Le ministère des Postes a fait une analyse du coût-avantage à l'appui des présentations qu'il a faites au Conseil du Trésor au sujet de ce programme. Les dépenses sont toujours restées en deça des limites approuvées par le Conseil du Trésor. On peut se demander ce que la direction aurait pu faire pour que les coûts restent effectivement dans les limites des devis initiaux. Mais la réalisation de ce programme s'est étendue sur plusieurs années et l'inflation a été plus considérable qu'on ne l'avait prévu; le ministère a donc dû absorber

ses augmentations. Par ailleurs, le traitement des préposés au tri augmentait à un rythme au moins égal, ce qui fait que les possibilités d'économie étaient également importantes.

Une hypothèse d'importance cruciale comme l'acceptation du code postal ne s'était peut-être pas vérifiée à l'époque de l'étude TRACE, mais cela ne veut pas dire qu'on n'atteindra jamais les objectifs fixés. En fait, depuis lors, le code est beaucoup plus largement accepté, car le pourcentage est actuellement de 70%.

Le ministère des Postes reconnaît que de meilleures méthodes pourraient maintenant être utilisées pour faire des études du coût-efficacité de cette sorte. En outre, des programmes et des budgets d'exploitation sont en préparation qui tiendront compte des économies de main-d'oeuvre que devrait permettre ce programme, avec rajustement en fonction des facteurs que feront ressortir d'autres études dans chaque centre. Grâce aux résultats de ces études, une comparaison de la situation actuelle et des perspectives pourra être faite par rapport aux études de coût-efficacité faites plutôt. De plus, chaque centre se donne comme objectif de réaliser les économies de main-d'oeuvre que ces études jugeront réalisables et les budgets seront fixés en conséquence.

#### Traitement du courrier

Le ministère admet qu'il y a des lacunes d'importance dans le système actuel de mesure du rendement opérationnel et il a entrepris des études et des travaux de planification pour améliorer l'efficacité de ce système comme moyen de mesures et de planification des ressources. Toutefois, un problème fondamental

subsiste, car le ministère n'a pas encore trouvé un moyen efficace et bon marché de mesurer les volumes avec le degré d'exactitude nécessaire pour assurer une mesure du rendement à laquelle on puisse se fier. Ce qui au premier abord semble très simple, est en fait une entreprise très complexe si l'on tient compte du volume énorme de courrier, des différences de taille, de forme des objets postaux et des fluctuations de leur nombre ainsi que des divers acheminements possibles. Nous estimons que tous ces facteurs, par leur nature même, enlèveront beaucoup de valeur à tout rapport sur les activités à l'échelle internationale; par conséquent, nous tenterons avant tout d'obtenir une exactitude raisonnable au niveau de la localité ou du district.

Dans les travaux que nous entreprenons, il sera tenu compte des observations du vérificateur général sur les normes de mesures du rendement, sur l'utilisation de normes pondérées ou scientifiques et sur l'attribution des responsabilités. On envisagera également de séparer les données relatives aux opérations mécanisées et manuelles.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma haute considération.

Le sous-ministre des postes,

J.C. Corkery

## APPENDICE «PA-22»

Dossier No: 288-2

Le 4 mai 1979

Monsieur J.D.W. Campbell  
Greffier  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 518,  
180, rue Wellington  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A7

Monsieur,

Objet: Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité

Conformément à votre demande du 13 mars 1979, vous trouverez ci-joint les observations du ministère relatives aux vérifications du Vérificateur général en ce qui concerne le travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité.

a) Chapitre 3 - Planification des projets d'acquisition d'immobilisations

Immeubles polyvalents - Paragraphe 3.53 à 3.58 inclus  
Edifice C.D. Howe - Paragraphe 3.59 à 3.62 inclus  
Critères de vérification - Paragraphe 3.7 à 3.11 inclus.

Je m'excuse du délai apporté à vous répondre et j'espère qu'il ne vous a pas valu de retard ou d'inconvénients graves.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre

J.A.H. Mackay

Pièce jointe

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## IMMEUBLES POLYVALENTS

PARAGRAPHERS 3.53 - 3.58 (INCLUSIVEMENT)OBSERVATION

3.53 Travaux publics - Immeubles polyvalents. Le ministère des Travaux publics a pour responsabilité de fournir des locaux à usages multiples aux ministères et aux organismes du gouvernement fédéral.

3.54 L'objectif premier de cette activité, selon le Budget des dépenses de 1977-1978, est le suivant: "loger, le plus économiquement possible, les ministères et organismes fédéraux dans des locaux conformes aux normes approuvées de quantité, de qualité et de rendement". À notre avis, les procédés actuels du Ministère ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

COMMENTAIRE DU MINISTÈRE

3.53 D'accord.

3.54 Outre l'objectif "premier" identifié dans l'énoncé qui précède, TPC doit aussi atteindre d'autres sous-objectifs qui sont formulés dans des documents du Cabinet et d'autres documents relatifs aux programmes gouvernementaux, c'est-à-dire amélioration de la sensibilité et des réponses aux désirs du grand public, politique sur le patrimoine, diffusion de l'image de marque du pouvoir fédéral et promotion de l'unité nationale, offre d'installations adaptées aux handicapés physiques, etc. Le Ministère doit aussi se conformer à la politique de gestion des terres fédérales, qui oriente la gestion et la mise en valeur des terres fédérales dans le sens d'une offre efficace des services gouvernementaux, compte tenu des objectifs généraux, d'ordre social, économique et environnemental, du gouvernement fédéral. La réalisation des projets doit tenir compte de toutes ces influences à des degrés divers en vue d'un bon rendement des sommes dépensées.

En ce qui concerne l'offre des locaux, le Conseil du Trésor a pour politique d'offrir aux ministères des espaces de bureau qui soient suffisants pour satisfaire aux besoins des programmes ministériels au coût d'ensemble le plus bas possible, compte tenu des pratiques des autres grands employeurs importants du Canada.

1979-03-20

Réf. TPC: 78M-00-81-4F

288-3-78



## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## IMMEUBLES POLYVALENTS

PARAGRAPHES 3.53 - 3.58 (INCLUSIVEMENT)OBSERVATIONCOMMENTAIRE DU MINISTÈRE

## 3.54 (suite)

Le document qui oriente notre ministère est le Guide du Conseil du Trésor sur l'administration des locaux à bureaux, qui:

- (a) formule les responsabilités respectives de TPC et des ministères clients en ce qui concerne la demande, l'offre et l'utilisation des locaux à bureaux;
- (b) fournit une norme pour le contrôle des locaux à bureaux qui s'applique à la quantité des locaux fournis aux ministères clients;
- (c) prévoit une activité de rapport et de surveillance quant à l'utilisation des locaux;
- (d) établit des normes de qualité et de quantité à l'égard des locaux de base et des locaux aménagés et quant aux coûts maximums des espaces de bureau ordinaires et des secteurs hautement aménagés (bureaux des gestionnaires supérieurs, salles de réunions ministérielles);
- (e) fournit des normes relativement à la qualité, à la quantité et au coût maximum des services offerts aux locataires.

Le Conseil du Trésor contrôle le coût des locaux loués par le moyen des lignes directrices sur le coût des locaux, où sont établis les taux annuels maxima s'appliquant aux principales villes du Canada.

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## IMMEUBLES POLYVALENTS

PARAGRAPHERS 3.53 - 3.58 (INCLUSIVEMENT)OBSERVATION

3.55 Notre vérification a révélé qu'il est impossible, à l'heure actuelle, de prévoir de manière sûre les besoins en locaux du gouvernement. La correction de cette lacune échappe au Ministère. La demande de locaux est fonction de la mise sur pied des ministères, de leurs dimensions, de leur structure, des changements dans les programmes et de l'emplacement des unités d'exploitation. Le ministère des Travaux publics n'exerce aucun contrôle sur ces facteurs, ne peut établir de prévisions à leur égard et, par conséquent, la planification de ses activités en est sérieusement affectée.

3.56 Le Ministère a mis au point un modèle informatique, le "Système d'analyse des placements immobiliers" qu'il utilise pour évaluer les implications financières des solutions de rechange. Bien que ce modèle analytique soit valable, il ne fournit pas de données sûres pour les décisions en matière de placements à cause de la piètre qualité des données d'entrée.

COMMENTAIRE DU MINISTÈRE

## 3.54 (suite)

Plusieurs directives, méthodes et lignes directrices qui s'ajoutent à ces politiques du Conseil du Trésor ont été promulguées à l'égard des activités locales, où il appartient au gestionnaire des biens/gestionnaire régional des biens/gestionnaire régional de veiller à la réalisation des objectifs établis.

## 3.55 D'accord.

3.56 Les données servant aux analyses réalisées par le SAPI sont tirées des meilleurs renseignements que le Ministère puisse obtenir au moment de l'analyse. Les lignes directrices sur la cueillette des données et les méthodes d'entrée sont contenues dans le Manuel des lignes directrices du Ministère sur les données du SAPI.

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## IMMEUBLES POLYVALENTS

PARAGRAPHERS 3.53 - 3.58 (INCLUSIVEMENT)OBSERVATIONCOMMENTAIRE DU MINISTÈRE

## 3.56 (suite)

Nous reconnaissons que les évaluations premières faites en vue d'une étude de faisabilité ne traduisent pas toujours le coût définitif du projet. Ces évaluations sont préparées avant les étapes de conception et d'appel d'offres dans le cas des travaux de construction et avant les étapes de l'appel d'offres et du choix dans le cas des travaux de location. Outre la marge d'erreurs normale que comporte l'évaluation des coûts lorsque les marchés sont incertains, l'évaluation initiale peut encore être modifiée lorsque les modalités du projet sont définies à ces étapes ultérieures. Lorsque l'incertitude pourrait influencer la décision du Ministère, nous avons pour politique de faire une analyse de sensibilité ou de mettre à l'essai divers scénarios afin d'évaluer les risques que comporte une décision particulière. Nous avons aussi pour politique de suivre de près les étapes subséquentes de la réalisation du projet pour nous assurer que notre décision demeure valable.

Nous continuons d'améliorer la qualité des données qui s'offrent à l'analyse grâce à la mise à jour constante de nos lignes directrices et de notre activité de formation, mais nous croyons que la qualité actuelle des données est suffisante aux fins des décisions à prendre; c'est dans de rares cas seulement que notre décision a été renversée à la suite de l'obtention de meilleures données.

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## IMMEUBLES POLYVALENTS

PARAGRAPHE 3.53 - 3.58 (INCLUSIVEMENT)OBSERVATION

3.57 Au moment de notre vérificateur, le Ministère n'en était qu'aux premières étapes de son adoption d'un système d'établissement des coûts basé sur la durée utile. On ne possédait pas de plans d'entretien appropriés basés sur la durée utile en ce qui concerne les principaux immeubles et on n'utilisait pas de plans de ce genre pour établir des profils de dépenses au titre de l'analyse des placements ou comme base d'établissement du budget. Nous n'avons trouvé aucune preuve que le Ministère utilisait ses procédés consignés pour incorporer l'expérience acquise au titre de l'exploitation et de l'entretien dans la conception de nouveaux immeubles.

COMMENTAIRE DU MINISTÈRE

3.57 Il est vrai que TPC n'en est qu'aux premières étapes de son adoption d'un système d'établissement des coûts basé sur la durée utile à utiliser pour établir des profils de dépenses au titre de l'analyse des placements. Il faut se souvenir que l'établissement des coûts basé sur la durée utile constitue une évaluation qui n'est plus sûre au-delà d'une projection de cinq ans. En outre, une évaluation réaliste ne saurait débiter avant l'étape de la conception d'un système d'achèvement d'un projet, étape où les décisions ont déjà été prises en ce qui concerne les placements. L'établissement des coûts basé sur la durée utile décrit par certains membres du personnel du Vérificateur général sera extrêmement long et difficile à appliquer. Il ne saurait se faire de la même manière que dans le secteur privé étant donné toutes les influences additionnelles qui s'exercent sur les projets gouvernementaux et qui font que ce travail n'influence que rarement le résultat de l'entreprise.

Il existe pourtant des méthodes, des lignes directrices et des systèmes pour l'entretien ordinaire et l'entretien préventif des immeubles de TPC. Le programme d'inspection des installations de TPC prévoit l'inspection, l'enregistrement, la préparation de rapports et des travaux de mise en oeuvre en ce qui concerne les plans d'entretien. Des données de fait tirées de ces plans, y compris des données factuelles sur les coûts d'exploitation fondent le processus d'établissement du budget et servent d'entrée pour l'établissement du profil des dépenses dans l'analyse des investissements. Au niveau du travail, le gestionnaire des biens est chargé de réviser, d'évaluer et d'approuver le Programme d'inspection des installations à l'égard des biens dont il est chargé en ce qui concerne la qualité, la quantité et le coût.

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## IMMEUBLES POLYVALENTS

PARAGRAPHERS 3.53 - 3.58 (INCLUSIVEMENT)OBSERVATION

3.58 Le Ministère ne possède pas de procédé d'examen continu destiné à vérifier s'il réalise son objectif de fournir des locaux conformes aux normes approuvées et de la manière la plus économique possible. Un tel examen comporterait l'établissement de comparaisons des coûts et du rendement entre immeubles, ainsi qu'entre immeubles possédés par le gouvernement et immeubles du secteur privé.

COMMENTAIRE DU MINISTÈRE

## 3.57 (suite)

Il est vrai qu'il n'existe pas de procédé officiel selon lequel on incorporerait l'expérience acquise au titre de l'exploitation et de l'entretien dans la conception de nouveaux immeubles. Toutefois, il existe effectivement des méthodes non officielles au niveau du travail, bien que ces méthodes puissent n'être pas tout à fait sûres ni être appliquées uniformément.

Une méthode officielle permettant d'incorporer l'expérience acquise au titre de l'exploitation et de l'entretien dans la conception et la construction de nouveaux immeubles fera partie du système d'achèvement des projets.

3.58 Il est vrai que TPC ne possède pas de procédé d'examen vraiment total et officiel destiné à faire en sorte qu'il soit fourni des locaux conformes aux normes approuvées de la manière la plus économique possible.

Toutefois, il existe effectivement certains procédés, tant officiels que non officiels, notamment:

- a. Un système de rapport permettant d'identifier les travaux où les adaptations et les modifications exigées par les locataires dépassent les limites établies sur le plan des coûts.
- b. Un système de rapports selon lequel les ministères clients sont tenus de faire rapport sur l'utilisation de l'espace.



## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## IMMEUBLES POLYVALENTS

PARAGRAPHES 3.53 - 3.58 (INCLUSIVEMENT)OBSERVATIONCOMMENTAIRE DU MINISTÈRE

## 3.58 (suite)

- c. Un système de gestion des travaux qui appuie les objectifs de TPC en fournissant un contrôle efficace et économique du travail et des ressources utilisés dans les secteurs de l'exploitation et de l'entretien, des réparations et du remplacement, des modifications, des améliorations mineures et des services aux locataires.
- d. En outre, il appartient aux gestionnaires des biens d'examiner le rendement de chaque immeuble et de chaque centre de coût de leurs secteurs respectifs pour en assurer le fonctionnement efficace à un coût économique.

Toutes les données nécessaires sont disponibles dans le système de gestion financière et le système de gestion des biens.

Grâce à ces deux systèmes, il est possible de comparer le coût et le rendement des divers immeubles appartenant à la Couronne et ce sont nos gestionnaires des biens qui sont chargés de cette tâche. Toutefois, il faut se souvenir que les divers immeubles qui font partie du stock de TPC possèdent des caractéristiques différentes. Ils varient non seulement par la taille, l'emplacement, la conception, l'âge et la qualité, mais aussi par la fonction, le nombre d'occupants, les habitudes et le soin de ceux-ci. Il n'est peut-être pas réaliste d'attacher une grande importance à ces comparaisons pour déterminer l'efficacité, l'économie et le rendement (c'est comparer des pommes et des oranges).

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## IMMEUBLES POLYVALENTS

PARAGRAPHERS 3.53 - 3.58 (INCLUSIVEMENT)OBSERVATIONCOMMENTAIRE DU MINISTÈRE

## 3.58 (suite)

TPC prépare actuellement un rapport devant faire partie du Rapport sur l'échange d'expériences de BOMA pour 1979. BOMA a créé une base de données tout à fait distincte en ce qui concerne les immeubles à bureau du gouvernement et fera rapport sur ces immeubles dans une partie distincte de sa publication. Des comparaisons et des renvois entre les immeubles du secteur public et du secteur privé sont prévus pour l'avenir, mais ils ne seraient ni valables ni réalistes pour l'instant. Les renseignements fournis par le secteur privé sont peu sûrs et la comparaison des immeubles des deux secteurs constituerait un bien mauvais barème pour la mesure des rendements.

TPC utilise un système selon lequel chaque immeuble est comparé avec son rendement antérieur et avec le rendement de tout le stock. Dans le cadre du processus ordinaire de la gestion, les immeubles dont les coûts d'exploitation sont supérieurs à la moyenne font l'objet d'une analyse complète et sont comparés autant que possible avec des immeubles semblables.

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## ÉDIFICE C.D. HOWE

## PARAGRAPHERS 3.59 - 3.62 (INCLUSIVEMENT)

OBSERVATION

3.59 Travaux publics - Édifice C.D. Howe.  
En 1971, le ministère des Travaux publics a reçu l'autorisation d'acquérir des biens au 240, rue Sparks à Ottawa et de préparer des plans pour la construction d'un édifice à bureaux. En janvier 1973, le sous-ministre et la Commission de la capitale nationale ont approuvé un concept d'avant-projet de l'immeuble et l'on a alors travaillé sur les détails de l'avant-projet. En février 1974, le Conseil du Trésor a approuvé des coûts de terrains et de construction de \$57 millions et l'édifice C.D. Howe a été occupé en 1978.

3.60 Selon nous, le ministère n'a pas assez tenu compte de l'économie dans l'acquisition de l'édifice C.D. Howe. Plus particulièrement, nous avons découvert que les autres possibilités n'ont pas été analysées et présentées de façon appropriée.

3.61 Au lieu de verser immédiatement le total du prix d'achat, le gouvernement verse annuellement \$6.1 millions à l'aménageur foncier et ce, pour une période de 35 ans. On estime la valeur actuelle de ces paiements en plus de certains coûts de terrains et de construction payés par le gouvernement, à \$102 millions. Si l'on se fonde sur les estimations initiales, l'édifice aurait coûté

COMMENTAIRE DU MINISTÈRE

3.59 D'accord.

3.60 C'est là une question d'opinion et l'examen de tous les renseignements pertinents et la conscience des conditions qui existaient à l'époque montrent que le Ministère a assez tenu compte de l'économie.

Les autres possibilités consistaient en ce que la Couronne ou bien accepte la basse soumission à l'égard de la location-achat à un coût fixe ou bien prenne à son compte les travaux de construction. Ces deux possibilités ont été analysées par le Ministère dans son offre et le Vérificateur général conteste les sommes prévues à l'égard du financement intérimaire, de l'escalade des coûts, etc. C'est là, encore une fois, une question de jugement et, de toute évidence, il a été considéré comme prudent à l'époque d'accepter le coût de location fixe plutôt que d'entreprendre des travaux de construction au cours d'une période de montée rapide des prix.

3.61 D'accord.

Les "estimations initiales", selon la définition du Vérificateur général, sont l'estimation du coût, une fois enlevées les sommes spéciales prévues au titre du financement intérimaire, de la montée des coûts, etc. Nous ne sommes pas d'accord pour que soient écartés ces facteurs des coûts et,

## RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL POUR 1978

## EDIFICE C.D. HOWE

## PARAGRAPHE 3.59 - 3.62 (INCLUSIVEMENT)

## 3.61 (suite)

environ \$90 millions si le Ministère avait accordé lui-même des contrats de construction, soit \$12 millions de moins que pour l'option choisie. Mais parce que le processus ministériel d'analyse et de définition des options n'a pas été respecté, sa présentation au Conseil du Trésor indiquait que l'option choisie était la plus économique. De plus, la possibilité de continuer à louer des locaux plutôt que d'en construire de nouveaux n'était pas analysée de façon adéquate dans la présentation au Conseil du Trésor.

## 3.61 (suite)

à cause de l'incertitude qui est liée à la montée des coûts, à la hausse des taux d'intérêt, aux risques de grève, etc., c'est une affaire de jugement d'établir si le coût définitif aurait été inférieur ou supérieur. Le gouvernement a décidé de faire disparaître le facteur de l'incertitude en acceptant le prix garanti le plus bas.

Le processus ministériel d'analyse et de définition des options n'était pas alors structuré en fonction de cette première option de location-achat, mais, dans la présentation, les deux possibilités étaient décrites d'une manière pleinement détaillée.

Cette déclaration n'est pas valable. La sous-structure de l'immeuble était presque terminée et le Ministère avait pris l'engagement de veiller à l'achèvement de l'édifice. En outre, toute la question de la location des espaces de bureau à Ottawa était à l'étude depuis un certain temps et la présentation en question exposait en détail la situation et la tendance relatives à cette location.

3.62 Le coût d'immobilisation de l'édifice C.D. Howe est mal indiqué dans le Budget présenté au Parlement. À l'avenir, les paiements annuels à l'aménageur foncier, y compris la partie du capital, seront inclus dans les crédits d'exploitation du ministère des Travaux publics. Le coût total d'immobilisation de l'édifice est estimé à \$34 millions dans le Budget alors que le coût d'immobilisation calculé à la valeur actuelle est de \$102 millions.

3.62 Cette question échappe à la compétence de Travaux publics Canada et le Ministère a suivi le processus prescrit des prévisions budgétaires en ce qui concerne le financement de la location-achat. Cette question relève de l'examen, fait par les organismes centraux, de l'ensemble du processus de divulgation des prévisions budgétaires et du financement.

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## CRITÈRES DE VÉRIFICATION

## PARAGRAPHERS 3.6 à 3.11

OBSERVATIONS

3.6 Au début de notre travail, nous avons proposé des critères pour la vérification des acquisitions d'immobilisations. Nous les avons mis à l'essai et, dans certains cas, il a fallu les modifier au cours de notre vérification sur place. Voici donc les critères que nous avons posés.

3.7 La responsabilité et l'imputabilité doivent être clairement définies et connues.

- La responsabilité et l'imputabilité des besoins en analyse, de la détermination d'objectifs, de la réalisation d'études de faisabilité, de la formulation de propositions, du contrôle de la conception et de la construction et de la revue des projets terminés doivent être clairement définies et connues.

3.8 Les demandes de fonds doivent être appuyées par une documentation appropriée et complète.

- Chaque acquisition d'immobilisations doit débiter par une analyse juste du besoin à combler et de sa relation avec les objectifs de la législation et du ministère. Il faut bien faire attention de ne pas exagérer les avantages, et de ce fait exagérer le besoin pour le projet.
- Dans chaque cas d'acquisition d'immobilisations, les objectifs doivent être rédigés en termes précis et ces objectifs doivent être reliés à l'évaluation des besoins. Lorsque cela est possible, les objectifs devraient permettre de mesurer facilement jusqu'à quel point ils ont été atteints.

COMMENTAIRE DU MINISTÈRE

3.6 à 3.11 Nous ne trouvons rien à redire aux critères de vérification décrite dans les paragraphes 3.6 à 3.11 (inclusivement).



## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## CRITÈRES DE VÉRIFICATION

## PARAGRAPHERS 3.6 à 3.11

OBSERVATIONSCOMMENTAIRE DU MINISTÈRE

## 3.8 (suite)

- Il y a lieu d'évaluer de façon objective d'autres mesures possibles, en se basant sur les différences dans les revenus, les avantages et les coûts sur la durée d'utilisation du bien (coûts en capital initial et la valeur actuelle des frais de fonctionnement et d'entretien pour la durée d'utilisation du bien). Les possibilités qui doivent être analysées en profondeur comprennent l'octroi de contrats à des compagnies capables d'effectuer le travail requis; la location ou l'achat à forfait; la réparation ou la modification des installations existantes ou leur remplacement; ou encore retarder le projet, peut-être même indéfiniment.
- Les estimations du coût en capital tout au long du processus de planification doivent être réalistes et complètes, c'est-à-dire qu'elles doivent englober tous les aspects du projet. Il est recommandé d'effectuer une estimation révisée en fonction du plan finalement arrêté, des échéances et des conditions du site, avant de demander l'approbation finale. Il faut tenir compte des effets toujours possibles de l'inflation, à part des autres facteurs d'augmentation des coûts. Les estimations devraient toujours être exprimées selon la valeur actuelle du dollar et selon sa valeur éventuelle.

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## CRITÈRES DE VÉRIFICATION

## PARAGRAPHES 3.6 à 3.11

OBSERVATIONSCOMMENTAIRE DU MINISTÈRE

3.9 L'approbation finale doit être basée sur une information complète.

- Les dépenses de construction ne devraient pas être approuvées au début de la planification du projet, car toutes les données ne sont pas encore disponibles. Lors de la conception d'un projet, on ne devrait approuver que les fonds nécessaires pour effectuer des études de faisabilité, pour élaborer un plan et estimer les coûts. Selon ce qui a été dit ci-dessus, une des raisons pour lesquelles il faut retarder l'approbation finale est qu'il n'est pas possible d'estimer avec précision les coûts de construction, tant que les conditions du site n'ont pas été évaluées et qu'un plan n'a pas été arrêté. Des estimations précises sont indispensables pour effectuer des analyses des profits par rapport aux coûts et prévoir les mouvements de fonds. L'approbation finale d'un projet devrait également être précédée:
  - d'une analyse récente des besoins et des options;
  - d'engagements de location de la part des utilisateurs principaux, dans le cas d'une installation payée par les utilisateurs; et
  - des programmes détaillés de réduction de la main-d'oeuvre, dans le cas d'un projet de mécanisation.

1979-03-21

Réf. TPC: 7SM-00-81-4D

283-3-78

## RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 1978

## CRITÈRES DE VÉRIFICATION

## PARAGRAPHES 3.6 À 3.11

OBSERVATIONSCOMMENTAIRE DU MINISTÈRE

3.10 La mise en oeuvre du projet devrait être contrôlée adéquatement.

- les gestionnaires devraient exercer un contrôle sur les projets au cours de l'avant-projet et de la construction, afin d'assurer que les installations, de la grandeur et de la qualité approuvées, sont terminées à temps et selon le budget autorisé. Des systèmes appropriés doivent être mis en place pour le contrôle des modifications des plans et la préparation de rapports sur l'avancement des travaux indiquant les personnes responsables des décisions prises et des résultats obtenus.

3.11 Les projets doivent être étudiés une fois terminés.

- Tous les projets doivent être étudiés une fois terminés afin:
  - de vérifier si les procédés appropriés ont été appliqués, si on a tenu compte de l'économie et du rendement et si les objectifs ont été atteints;
  - d'évaluer le rendement des gestionnaires; et
  - de formuler des recommandations sur la planification et le contrôle pour des projets similaires qui pourraient être entrepris à l'avenir.

## APPENDICE «PA-23»

Le 20 juillet 1979

Monsieur J.D.W. Campbell

Greffier

Comité permanent des comptes publics

Pièce 518

180, rue Wellington

Ottawa (Ontario)

K1P 5A3

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 12 mars 1979 dans laquelle vous nous demandez de nous prononcer sur certains paragraphes du Rapport du Vérificateur général de 1978 concernant le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE). Je suis désolé de n'avoir pu répondre à votre lettre plus tôt mais je suis certain que vous comprendrez maintenant les raisons de notre retard à la suite de votre récente conversation téléphonique avec M. Mark Daniels, Sous-ministre adjoint, (planification et coordination).

En ce qui concerne les questions précises que vous me posez, nous n'avons aucune observation particulière à faire sur les critères de vérification décrits aux paragraphes 5.12 à 5.16 inclusivement du rapport du groupe TRACE. De façon générale, ces critères nous satisfont.

Les observations et les recommandations relatives au Programme de subventions au développement régional des paragraphes 5.67 à 5.74 sont cependant différentes. Nous croyons que ces observations sont inadéquates à maints

égards et qu'elles traduisent une méthode différente d'évaluation des programmes de celle que nous croyons convenir à ce programme particulier. En fait, certains de mes fonctionnaires supérieurs estiment que la méthode adoptée par le Vérificateur général est fondamentalement erronée en ce qui a trait à la Loi sur les subventions au développement régional.

M. Daniels vous a dit, je crois, que nous avons fait part de nos préoccupations aux employés du Vérificateur général et ce dans les moindres détails et à plusieurs occasions. Nous savons très bien que les questions que nous avons soulevées sont d'une importance telle qu'elles ne peuvent être traitées que par écrit et dans les moindres détails.

Plutôt que de vous écrire une longue lettre compliquée, j'ai préféré simplement vous faire part de nos préoccupations dans l'ensemble concernant le Rapport et je tiens à vous dire que nous acceptons de discuter la question devant le Comité à une date ultérieure.

Nous croyons que c'est la meilleure façon d'établir de façon appropriée les différences fondamentales entre notre Ministère et le Vérificateur général en ce qui concerne l'examen par le groupe TRACE du Programme de subventions au développement régional.

Nous serons donc heureux de comparaître devant le Comité à l'une de ses séances ultérieures, si tel est le vœu de ses membres.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

J.D. Love



## APPENDICE «PA-24»

1979-04-23

Monsieur J.D.W. Campbell  
Greffier  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 518  
180, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)

Objet: Comité permanent des comptes publics -  
Travail de recherche sur l'analyse du  
coût - efficacité (TRACE)

Monsieur,

Suite à votre lettre du 13 mars 1979 sur la question susmentionnée, nous tenons à vous dire que la Gendarmerie a participé avec empressement au Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité du Vérificateur général au cours des derniers mois de 1976 et en 1977. Les observations du Vérificateur général se trouvent aux paragraphes 4.80 et 4.81 à la page 77 de son Rapport annuel de 1978.

En gros, nous acceptons les critères du Vérificateur général dans son travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) de notre programme de formation. Cependant, lorsque le groupe de TRACE a visité notre centre de formation à Regina, il n'a pas tenu compte qu'il est difficile, sinon impossible, de régler en un court laps de temps des problèmes indépendants de la volonté de la Gendarmerie, entre autres des restrictions importantes de personnel et une tendance générale à réduire les dépenses publiques. Comme dans toute entreprise,

l'expansion du centre de formation s'est réalisée conformément à la priorité qu'accordait le gouvernement fédéral à la paix et à la sécurité ainsi qu'aux modèles de croissance et de réduction naturelle des effectifs qu'il a toujours pronés. La sous-utilisation de notre centre de formation à Regina, lors de la visite du groupe de TRACE, traduisait cette tendance générale du gouvernement, dont nous avons convenu et qu'en fait, nous avions déjà prévue. En dépit de notre planification, il faut tenir compte qu'une opération de ce genre ne peut être réorientée du jour au lendemain. Il est un fait certain, nous disposons d'installations, et la réorientation des possibilités d'utilisation exige beaucoup de planification et en fait, une sous-utilisation inévitable compte tenu de la capacité totale de l'installation. Les ressources humaines en poste sont formées de familles qui ne peuvent être déplacées arbitrairement à quelques heures d'avis. La réorientation des ressources humaines exige aussi une planification minutieuse et doit tenir compte des nombreuses facettes des relations humaines.

En effet, nous tenons à signaler que les observations faites sur l'utilisation du centre, même si elles se révélaient justifiées à ce moment-là, ne tenaient pas compte du fait que la sous-utilisation était prévue par la Gendarmerie et reflétait simplement le caractère d'une période absolument pas représentative de la planification générale qui avait été effectuée; en outre, nous avions prévu procéder à une réorientation des ressources.

En ce qui concerne nos remarques sur les critères de vérification utilisés par le Vérificateur général sur la mesure du rendement, il est nécessaire d'abord de déterminer le système opérationnel de mesure du rendement qui est utilisé par la Gendarmerie. Vous trouverez une description de ce système dans l'annexe ci-jointe.

Après bref examen des grands critères de vérification utilisés par le Vérificateur général sur la mesure du rendement, il appert que la Gendarmerie se conforme aux lignes directrices générales à ce sujet. Au fil des années, nous avons compris qu'une compréhension et un appui mutuels des cadres supérieurs et moyens et des communications permanentes entre ces deux groupes sont les éléments essentiels à l'élaboration et à l'utilisation efficaces des mesures de rendement, partie intégrale du processus de prise de décisions des gestionnaires. La Direction de la planification de la Gendarmerie est responsable de nos systèmes de mesure du rendement et cette dernière a un impact important sur l'application future de la mesure du rendement dans toute la Gendarmerie. À supposer que les systèmes actuels soient toujours coordonnés et rendus publics, et que les initiatives connues (comme l'élaboration de mesures de rendement pour les Services de prévention et de protection) se poursuivent, il est prévu que la GRC respectera la date-cible du Conseil du Trésor pour l'application de la mesure du rendement par le gouvernement fédéral.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Commissaire

R.H. Simmonds

## ANNEXE

Le Système opérationnel de mesure du rendement de la Gendarmerie recoupe les cinq sous-activités de la loi fédérale (à l'exclusion des services de sécurité) les autres services de police, les services de protection, la police provinciale et municipale. Ces cinq sous-activités ont constitué approximativement 68% du nombre total des années-personne pour l'année financière 1977-1978. Ce système consiste à établir et à évaluer les résultats des activités opérationnelles et l'attribution des coûts, par heure-personne travaillée, par rapport à ces résultats.

Les 28 catégories de crimes établies à titre de résultats, (c'est-à-dire l'homicide, le vol, la fraude, etc) sont considérées comme des "opérations mesurées". Ces opérations ont représenté 7,714 années-personne ou 57,6% des cinq sous-activités au cours de l'année financière 1977-1978. Les résultats sont recueillis, tous les mois à l'aide du Système de déclaration uniforme de la criminalité (SDUC), rapport normalisé selon lequel toutes les forces de police du Canada signalent les crimes, les résultats des enquêtes de ces crimes à Statistique Canada.

Les heures de travail sont aussi inscrites tous les mois, sur une formule de rapport des heures-personne soit la formule C-75D. Toutes les heures de travail effectuées par le personnel opérationnel sont inscrites sous l'activité de travail appropriée ce qui permet à la gestion de connaître, en pourcentage le nombre total d'heures pour le rapport, le nombre d'heures consacrées aux "opérations mesurables" par rapport aux opérations "non mesurables" et aux "opérations générales". Par exemple, au cours de l'année financière 1977-1978, 63% des heures de travail ont été consacrées aux "opérations mesurables" comparativement à 18% pour les opérations "non mesurables" et 19% pour les "opérations générales". Il est intéressant de remarquer que le pourcentage

des heures consacrées aux "opérations mesurables" a graduellement augmenté, passant ainsi de 59% au cours de l'année financière 1974-1975 à 63% pour l'année financière 1977-1978.

Vingt-huit des activités de travail inscrites sur la formule C-75D correspondent aux résultats établis. On peut ainsi attribuer les données à inscrire (heures-personne) par rapport aux résultats (catégories de crimes). Les coûts unitaires pour chaque catégorie de crimes peuvent être déterminés et grâce à des calculs d'équilibre, l'ensemble des mesures d'efficacité peuvent être élaborées.

En ce qui concerne les résultats établis qui forment la base des "opérations mesurables", un indicateur de l'efficacité peut être calculé à l'aide des renseignements recueillis par le SDUC. Cette mesure d'efficacité est analogue au taux d'affaires classées, c'est-à-dire les crimes solutionnés par rapport aux crimes signalés. Tout comme pour l'indicateur d'efficacité, un indice général d'efficacité est calculé à l'aide d'une série de mesures d'équilibre.

À ce jour, les résultats n'ont pas été établis pour les opérations "non mesurables" et les "opérations générales". Ces activités comme la prévention et l'aide au public en général donnent des résultats, mais non quantifiables (par conséquent, les activités classées comme "non mesurables"). Des recherches sont actuellement effectuées en vue de déterminer des résultats supplémentaires, et l'on prévoit que des résultats quantifiables seront disponibles pour une partie importante des opérations "non mesurables", en particulier pour les catégories relatives aux fonctions inhérentes des services de protection.



La section des "opérations générales" consiste en des activités de gestion et de supervision auxquelles on ne peut attribuer directement les résultats particuliers des opérations "mesurables" et "non mesurables" et comprend des activités comme les enquêtes internes, la sélection des postulants, la formation, le travail de bureau et l'administration.

Le rapport sur le SOMR est remis à la gestion tous les trois mois et constitue un outil valable pour la surveillance et le contrôle de l'utilisation des ressources. Les techniques relatives à ce rapport se révèlent aussi utiles pour prévoir les charges de travail et évaluer les ressources nécessaires à cet égard. De plus, les niveaux d'efficacité peuvent être facilement prévus et mis en graphique. Enfin, chaque année, la prévision des programmes de la GRC s'appuie sur les données du rapport sur le SOMR.

## APPENDICE «PA-25»

OTTAWA, K1A 0M5

le 16 mai 1979

Monsieur J.D.W. Campbell,  
Greffier du Comité permanent  
des comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 518  
180 rue Wellington  
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Suite à la lettre du 9 mai 1979 que vous a adressée M. Juneau à propos de l'étude TRACE concernant le Bureau de traduction et le Programme du bilinguisme dans l'enseignement, vous trouverez ci-dessous un rectificatif concernant les chiffres de productivité du Bureau de traduction figurant à la page 3 de ladite lettre.

Le tableau doit se lire comme suit:

TR-1	169.7	150,000	25,455,000	
TR-2	433.4	300,000	130,020,000	
TR-3	9.1	400,000	<u>3,640,000</u>	
			<u>159,115,000</u>	<u>159,767,104</u>

Veuillez avoir l'obligeance d'excuser cette erreur et de remplacer le tableau de la page 3 de la lettre par les nouveaux chiffres ci-dessus.

Avec mes remerciements très sincères, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le directeur général de l'évaluation  
et de la vérification  
Guy Lefebvre

Sous-secrétaire d'Etat

le 9 mai 1979

Monsieur J.D.W. Campbell,  
Greffier,  
Comité permanent des comptes publics,  
Chambre des communes,  
Pièce 518,  
180, rue Wellington,  
Ottawa, Ontario

Monsieur,

Comme suite à votre lettre du 12 mars 1979, je suis heureux de présenter au Comité permanent des comptes publics mes observations concernant le travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) dont il était rendu compte au chapitre 2, 3, 4, et 5 du rapport de 1978 du Vérificateur général, en ce qui concerne le Bureau des traductions et le bilinguisme dans le Programme d'éducation.

En ce qui concerne les critères utilisés par le Vérificateur général dans ses vérifications TRACE, je ne peux que déclarer qu'il est difficile en principe de ne pas être d'accord avec eux.

En fait, il est facile d'accepter la validité de déclarations telles que: "Il faut définir clairement les extrants et les mesurer correctement", lorsqu'on les applique à des extrants physiques et quantifiables mais, c'est tout autre chose d'appliquer de telles mesures à des domaines sociaux et culturels où des caractéristiques telles que "la qualité et le niveau de service" ne se prêtent pas facilement à des mesures quantifiables et exigent souvent un niveau élevé

d'évaluation subjective.

Exiger que "la performance soit adéquate par rapport à une norme" constitue une fois encore un critère théoriquement valide qui est applicable à un processus de type de production mais qui est peu réaliste avec des programmes aussi diversifiés dans leur nature que les programmes de jeunesse, Festival Canada, l'exportation et l'importation de biens culturels, la compréhension de groupe, les droits de la personne, etc.

Je suis cependant d'avis que les objectifs du programme peuvent être décrits de façon plus précise, ce qui faciliterait le contrôle de leur réalisation. Je pense en outre que dans les programmes sociaux et culturels, il est possible d'identifier un certain nombre d'éléments qui constituent des pas en avant vers la réalisation des objectifs, et de contrôler la relation de cause à effet: par exemple, le contrôle du niveau de représentativité et de la composition d'une association nationale, ainsi que du nombre des séances qu'elle a tenues et de l'éventail de ses publications peut être très révélateur des résultats du financement d'un tel groupe, par opposition à l'évaluation des objectifs philosophiques d'un programme concernant le développement de la créativité ou de la mise en valeur du leadership. Dans ce domaine, j'estime qu'il faut imposer une plus forte discipline lors de la formulation des objectifs du programme, spécialement dans les domaines culturel et social. À ce titre, je reconnais très volontier, avec le Vérificateur général, qu'"il faut préciser le mieux possible les objectifs et les incidences d'un programme", et qu'"il faut préciser les objectifs et les incidences mesurables d'un programme".

BUREAU DE TRADUCTION

Au paragraphe 4.83, le Vérificateur général déclare que le compte des mots a été inexact car les procédés de décompte n'ont pas été suivis, ce qui a entraîné une déclaration en trop de la production et de la productivité.

La validité de cette remarque n'a jamais été mise en doute par le Bureau. Cependant, celui-ci aurait apprécié que l'on prenne note des mesures qu'il avait déjà prises au moment de la vérification.

Ces mesures sont les suivantes:

- a) le procédé de décompte des mots a été réexaminé et, le cas échéant, précisé;
- b) les modalités du contrôle de la production ont été modifiées et celui-ci est effectué périodiquement;
- c) on a procédé à l'acquisition d'un certain nombre de machines à compter les mots, qui sont actuellement au banc d'essai avant d'être mises en service;
- d) à l'issue d'une étude menée dans le secteur parlementaire, le compte de 1500 mots par page du Hansard a été réduit au chiffre plus réaliste de 1250 mots;
- e) pour les séances des comités, on a vérifié une fois de plus le compte de 150 mots par minute de délibération, qui semble très réaliste. Le Vérificateur général n'a fait aucune observation à ce propos.



En ce qui concerne le paragraphe 4.84, je voudrais indiquer que le Bureau de traduction a révisé ses normes de production pour les TR-2, lesquelles ont été ramenées à 300 000 mots par année, alors qu'elles étaient de 320 000 mots par année au moment de la vérification, et qu'il a mis en place des normes pour les TR-1 et les TR-3; ces normes sont maintenant les suivantes:

pour les TR-1, 150 000 mots par année

pour les TR-2, 300 000 mots par année

pour les TR-3, 400 000 mots par année

Jusqu'à maintenant, conformément aux plus récents rapports, la productivité générale a respecté les normes:

	A/P	Norme	Capacité de production	Production effective
TR-1	169.7	150,000	25,455,000	
TR-2	433.4	300,000	130,020,000	(corrigé le 16 mai,
TR-3	9.1	400,000	<u>3,640,000</u>	
			<u>159,115,000</u>	<u>159,767,104</u>

En outre, le Bureau a institué l'établissement d'un rapport mensuel de productivité.

Finalement, comme le proposait le Vérificateur général, le Bureau procède à une étude de vérification de la validité des normes de production par catégorie de classification.

PROGRAMME D'EXPANSION DU BILINGUISME

En ce qui concerne le paragraphe 5.76, je ne peux que répéter ce que j'ai déclaré au Vérificateur général à propos de ses remarques selon lesquelles "... les contrôles de gestion existant à l'égard des paiements non discrétionnaires étaient suffisants... lorsqu'il s'agissait de mesurer de manière appropriée l'efficacité du programme et d'en faire rapport", et que "les ententes fédérales-provinciales ne comportent aucune disposition obligeant les provinces à fournir à la Direction générale leurs plans et leurs priorités en ce qui concerne le bilinguisme dans l'enseignement". Ces affirmations ne reconnaissent pas la nature des versements régis par une formule en vertu des accords avec les gouvernements provinciaux, non plus que l'extrême sensibilité des provinces en ce qui concerne leurs responsabilités en matière d'éducation, particulièrement en cours de période de débat constitutionnel. En réalité, c'est pour cette dernière raison, comme l'a remarqué le Vérificateur général, que les accords n'ont pas prévu de disposition obligeant les provinces à soumettre leurs plans et leurs priorités au gouvernement fédéral.

Comme les précédentes ententes expiraient le 31 mars 1979, les remarques du Vérificateur général sont prises en ligne de compte dans les négociations actuelles avec les gouvernements provinciaux concernant les nouvelles ententes pour les cinq ans à venir. L'objectif central du gouvernement fédéral dans ces négociations a été précisément d'obtenir un meilleur contrôle dans les nouvelles ententes, à savoir l'assurance que les versements fédéraux contribuent effectivement à fournir des services éducatifs dans la langue officielle de la minorité et à assurer l'enseignement de la seconde langue officielle. En particulier, le Secrétaire d'État a indiqué aux provinces que les versements selon une formule seront limités à un maximum de \$140 millions en 1979-1980, et

a en outre proposé que cette somme soit progressivement diminuée de 20% chaque année, c'est-à-dire de \$28 millions, les nouvelles ententes devant être directement liées aux coûts supplémentaires assumés par les gouvernements provinciaux en plus des coûts normaux, et qui peuvent résulter des services éducatifs fournis dans la langue officielle de la minorité et de l'enseignement de la seconde langue officielle. Pendant que se poursuivent ces négociations, on discute également avec les gouvernements provinciaux des ententes pour les programmes provisoires de 1979-1980, afin de faire en sorte que l'application des programmes scolaires ne soient ni retardés ni empêchés au cours de l'année à venir.

Bien que le gouvernement fédéral ait ainsi l'intention d'obtenir, dans les nouvelles ententes, l'assurance que les fonds versés aux provinces sont justifiés en ce qui concerne les coûts supplémentaires assumés par les gouvernements provinciaux du fait des programmes de langues officielles appliqués dans les écoles, il faut reconnaître que ces versements ne constituent que l'un des multiples facteurs qui influencent les programmes éducatifs dans une province donnée. Des facteurs comme le contexte législatif et administratif de l'éducation dans la province, les impératifs du programme provincial, les tendances générales de l'évolution démographique et de la participation scolaire, et ainsi de suite, ont tous une influence directe sur les services éducatifs assurés dans cette province, notamment sur l'éducation dans la langue officielle de la minorité et l'enseignement de la seconde langue officielle. C'est pourquoi, dans un tel contexte, l'efficacité des versements fédéraux au titre des programmes de bilinguisme dans l'enseignement ne peut être mesurée de façon précise.

À mon avis, ces mesures délimitent l'activité du ministère en ce qui concerne le bilinguisme dans le programme d'éducation. C'est seulement lorsque les négociations seront terminées qu'il sera possible de savoir dans quelle mesure les aspirations du Vérificateur général ont été satisfaites.

Dans l'espoir que ces remarques répondront aux problèmes que suscite la préparation des travaux du Comité, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de mon entière considération.

Pierre Juneau

## APPENDICE «PA-26»

Le 22 mars 1979

340 ouest, avenue Laurier  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0P8

Monsieur J.D.W. Campbell  
Greffier  
Comité permanent des Comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 518  
180, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 13 mars concernant les observations du Vérificateur général dans son Rapport de 1978 sur le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE).

Comme les observations du Vérificateur général portent sur le Service correctionnel du Canada et la Commission des libérations conditionnelles, j'ai pris l'initiative de demander au Commissaire du Service correctionnel du Canada et au Président de la Commission des libérations conditionnelles de vous faire part directement de leurs observations.



Au nom du Secrétariat du Ministère, en égard aux paragraphes 5.12 à 5.16, nous avons entrepris l'examen du programme des activités et nous attacherons, au cours de l'année 1979-1980, à déterminer les buts et les objectifs du programme qui relèvent du Secrétariat de façon à pouvoir en évaluer l'efficacité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

(P.A. Bissonnette)

## APPENDICE «PA-27»

Le 27 avril 1979

Monsieur J.D.W. Campbell

Greffier

Comité permanent des comptes publics

Chambre des communes

Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Objet: Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE)

Le Solliciteur général adjoint, M. P.A. Bissonnette, m'a prié de répondre à la lettre que vous lui avez adressée le 13 mars 1979.

Vous demandiez des éclaircissements sur les paragraphes 5.78 à 5.83 concernant les systèmes de libération conditionnelle et sur les paragraphes 5.12 à 5.16 concernant le critère utilisé au rapport du Vérificateur général. Je ne peux me prononcer que sur les paragraphes 5.78, 5.82 et 5.83 relatifs à la libération conditionnelle, puisque les autres portent sur le processus de décision en matière de libération conditionnelle, lequel relève de la compétence exclusive de la Commission nationale des libérations conditionnelles, gérée par son président. Il va de soi que vous obtiendrez à ce sujet une réponse du président.

Les paragraphes 5.78 et 5.82 exposent de façon précise les responsabilités et l'organisation du Service des libérations conditionnelles du Canada, connu sous le nom de Service national des libérations conditionnelles. Le paragraphe 5.83 révèle que des études approfondies, notamment une étude canadienne, ont montré que le genre et l'étendue de la surveillance des détenus en libération conditionnelle n'ont pas de véritable incidence sur le comportement

de ces derniers, après leur libération, et qu'aucune conclusion n'a été tirée à cet égard.

Il est vrai que le Ministère n'a pas réagi de façon unique et globale à ces études, toutefois leur portée a été étudiée tant par le Service de recherche du Secrétariat du Ministère que, d'un point de vue opérationnel, par la Direction de la planification et de l'analyse de notre direction des programmes des délinquants.

Je souligne, en ce qui concerne votre demande d'explication au sujet du critère utilisé, que la question du critère en fonction duquel il convient de fixer des objectifs et d'évaluer la surveillance des détenus en libération conditionnelle est un problème central; il constitue la grande raison pour laquelle nous avons tenté d'adopter une position claire, face aux conclusions des travaux de recherche, ainsi que des mesures en conséquence. Dans la plupart des études, les chercheurs ont eux-mêmes avoué ne pas en être en mesure d'affirmer que le "comportement des détenus, après leur libération" pouvait constituer un critère fiable, et plusieurs études récentes, où d'autres critères ont été utilisés, laissent supposer que la surveillance des détenus en libération conditionnelle peut avoir et a effectivement des conséquences très positives.

En ce qui concerne cette question de critère, la même chose peut être affirmée des paragraphes 5.12 et 5.16. Nous sommes tout à fait d'accord avec l'orientation et le fondement de ces paragraphes et pouvons affirmer qu'ils traduisent tout à fait les méthodes que nous utilisons à la Direction de la planification des politiques et de l'évaluation des programmes.

Toutefois, dans certains domaines qui relèvent de notre responsabilité, comme la surveillance des détenus en liberté conditionnelle, la relation de causalité entre nos travaux et le résultat obtenu n'est pas garantie. Dans ces cas, il est difficile de fixer des objectifs: soit que l'objectif soit un élément contrôlable (qualité normalement requise), auquel cas il ne peut s'agir du résultat de l'affaire, soit que l'objectif soit le résultat obtenu (autre exigence normale), auquel cas nous misons sur la gestion d'objectifs qui échappent à notre contrôle.

Je crois que le paragraphe 5.14 tient compte de cette difficulté quand il affirme que les résultats des programmes doivent être mesurés "dans tous les cas où il est possible de le faire en tenant compte du niveau de perfectionnement des connaissances". Il m'aurait été utile d'obtenir des explications supplémentaires relativement à la nature et à l'application du programme TRACE, il est d'ailleurs encore temps de me les fournir.

Dans l'espoir que ces observations seront utiles à votre Comité, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

D.R. Yeomans

Commissaire

c.c.: Le Solliciteur général adjoint

## APPENDICE «PA-28»

Ottawa, K1A 0R1

le 12 juin 1979

Monsieur J.D.W. Campbell

Greffier

Comité permanent des comptes publics

Pièce 518

180, rue Wellington

Ottawa (Ontario)

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 13 mars 1979 adressée au Solliciteur général adjoint et dans laquelle vous demandiez des précisions sur le chapitre 5 du Rapport de 1978 du Vérificateur général.

En ce qui concerne la question du critère utilisé par le Vérificateur général aux paragraphes 5.12 à 5.16 du Rapport, je reconnais que les objectifs et incidences des programmes doivent être aussi précis que possible, et la Commission est d'ailleurs en train de formuler ses buts et objectifs afin de mesurer l'efficacité de ses programmes.

Il est toutefois admis que la tâche qui consiste à évaluer les changements intervenant dans le comportement humain comporte des limites certaines. Il est utopique de vouloir évaluer l'efficacité des décisions prises en matière de libération conditionnelle en fonction de la réussite de la mise en liberté conditionnelle. Il en est ainsi parce que, comme le laisse entendre le rapport TRACE, aucun programme ne peut à lui seul être considéré comme une cause de réussite ou être réputé le seul ferment de l'efficacité de tout le système



correctionnel. Malgré les difficultés qui ne manquent pas d'être soulevées lorsqu'on entend mesurer l'efficacité des décisions de libération conditionnelle prises dans des cas donnés, des mesures ont déjà été prises pour favoriser l'amélioration de ce processus et l'évaluation de nos programmes.

La mise en application quotidienne des programmes de la Commission nationale des libérations conditionnelles repose maintenant sur un système d'évaluation du rendement qui prévoit de strictes mesures d'efficacité et d'efficience. Certains programmes ont été choisis pour être évalués et du personnel a déjà été affecté à cette mission d'évaluation.

Voici mes observations en ce qui concerne les paragraphes 5.78 à 5.83:

5.78

Cette affirmation est exacte et ne nécessite aucune explication supplémentaire.

5.79, 5.80 et 5.81

La Commission nationale des libérations conditionnelles n'a pas élaboré de critères d'évaluation de la qualité et de l'uniformité (efficacité) des décisions qu'elle rend dans des cas donnés. Elle a donc évalué, avec à la fois intérêt et parfois consternation, l'expérience des États-Unis en matière d'élaboration et d'utilisation d'un critère de prise de décision. Au Canada, nous sommes en mesure d'utiliser, et le faisons effectivement, des mesures globales d'uniformisation en surveillant les taux de subvention et de "réussite" selon une base régionale. À cet égard, l'uniformité est très bien assurée.

L'expérience américaine d'utilisation de critères dans le règlement de cas particuliers ne nous a toutefois pas convaincus qu'il soit bon d'y recourir dans des cas précis, en raison du danger qui consiste à stéréotyper des décisions nécessitant beaucoup d'informations objectives, d'études spécialisées et de flair pour détecter les variables et valeurs d'une collectivité en évolution.

Il est extrêmement important aux yeux de la Commission nationale des libérations conditionnelles que le Comité permanent tienne bien compte du fait que le Parlement a opté pour une certaine philosophie et favorisé une certaine compréhension du comportement humain lorsqu'il a élaboré et approfondi la Loi sur la libération conditionnelle de détenus. Il a agi en conséquence de ses convictions en accordant à la Commission et à ses membres le pouvoir discrétionnaire absolu de décider d'accorder ou de refuser la libération conditionnelle. En tant que président de la Commission nationale de libération conditionnelle, j'estime que le groupe de vérification a peut-être outrepassé ses attributions et son domaine de compétence tant en faisant des affirmations qui semblent contraires à la volonté du Parlement exprimée dans la Loi sur la libération des détenus, que dans ses conclusions hâtives relatives aux critères de prise de décision dans des cas précis, selon l'expérience américaine d'utilisation de tels critères, qui a pour effet de réduire le pouvoir discrétionnaire et de standardiser une décision très complexe et à risques élevés.

De l'avis de la Commission nationale des libérations conditionnelles, un critère semblable pourrait être utilisé en milieu carcéral pour aider les autorités à repérer quelles sont les personnes qui nécessitent un encadrement dans un programme intensif pouvant les aider à acquérir des attitudes et des modèles de comportement socialement acceptables, et pour concevoir d'autres solutions de mise en liberté qui puissent être soumises à l'appréciation et au jugement d'une commission indépendante disposant du pouvoir discrétionnaire requis pour s'assurer que la mise en liberté hâtive d'un détenu ne constitue pas pour la collectivité un risque indu.

5.82 et 5.83

Je partage le point de vue exprimé par le commissaire des services correctionnels dans la lettre qu'il vous adressait le 27 avril 1979.

Dans l'espoir que ces observations seront utiles au Comité permanent qui étudie le rapport TRACE, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

W.R. Outerbridge

## APPENDICE «PA-29»

le 9 avril 1979

Monsieur F.D.W. Campbell  
Greffier  
Comité permanent des comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 518  
180 rue Wellington  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Monsieur,

Comme suite à votre lettre du 12 mars, je joins à la présente les réponses à chacune des questions que vous avez posées sur le chapitre 3 du rapport du vérificateur général (voir annexe 3). Comme vous le remarquerez, nous approuvons fortement les critères utilisés par le vérificateur général, même si nous vous faisons part de quelques observations.

Dans notre réponse, nous vous présentons les extraits pertinents des remarques du vérificateur général, du côté droit de la page, et la réponse de notre ministère, directement en face, de chaque paragraphe numéroté, du côté gauche.

Nous avons ajouté des notes préparées par mon ministère, qui fournissent des données supplémentaires sur chaque étude Trace faisant l'objet de discussions (voir annexe B). Pour sa gouverne, une copie de la présente lettre et des pièces jointes a été envoyée au vérificateur général.

J'espère que cette documentation sera satisfaisante, mais n'hésitez pas, le cas échéant, à me demander des renseignements complémentaires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Sylvain Cloutier

Pièces jointes

ANNEXE A

Réponse du ministère des Transports aux questions posées par le greffier du Comité des comptes publics sur diverses parties du chapitre 3 du rapport du vérificateur général.



3.6 Au début de notre travail, nous avons proposé des critères pour la vérification des acquisitions d'immobilisations. Nous les avons mis à l'essai et, dans certains cas, il a fallu les modifier au cours de notre vérification sur place. Voici donc les critères que nous avons posés.

## REPONSES DE TRANSPORTS CANADA

3.6 Le ministère des Transports accepte, en général, les critères de vérification énoncés au paragraphe 3.7 à 3.11 inclus. Mais il formule toutefois, les observations suivantes, qui ont déjà été signalées au vérificateur général, et qui sont reproduites aux pages 538 et 539 de son rapport.

PISTE DE VÉRIFICATION DU PROCESSUS D'APPROBATION DES PROJETS: Les commentaires sur le manque de pistes de vérification visent les projets d'immobilisations entrepris avant l'introduction de système de documents d'approbation en principe et de documents d'approbation du programme (A.P.D./P.A.D.) au début de 1976. Auparavant, on avait l'habitude de justifier les projets d'immobilisations surtout par des présentations orales très détaillées, devant les fonctionnaires du Conseil du Trésor. Malheureusement, les comptes rendus de ces présentations n'ont pas tous été conservés. Toutefois, il reste que le Secrétariat du Conseil du Trésor possédait suffisamment de renseignements pour approuver les projets et que c'est lui qui aurait dû demander des renseignements supplémentaires ou refuser les demandes d'approbation sous prétexte que celles-ci n'étaient pas suffisamment justifiées. De toute façon, des mesures ont été prises pour que les pistes de vérification soient manifestes pour consultation ultérieure.

PRÉVISIONS DU CÔÛT D'IMMOBILISATION: Le fait que vous ayez utilisé le dollar courant, dans votre rapport, pour effectuer des comparaisons de coût d'une année à l'autre, démontre que l'on n'a pas tenu compte des effets de l'inflation. De ce fait, les augmentations de coût qui se sont produites dans les projets examinés se trouvent exagérées. Transports Canada comme tous les autres ministères, a appliqué la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor en

utilisant la valeur courante ou constante du dollar.

PAIEMENT PAR L'UTILISATEUR - RECOUVREMENT DES COÛTS: Bien que le livre bleu du Budget des dépenses pour 1973-1974 et les années précédentes reconnaissait l'acceptation, par l'Administration canadienne du transport aérien, du principe de paiement par l'utilisateur ou du recouvrement des coûts, la taxe sur le transport aérien n'est entrée en vigueur que le 1er décembre 1974. Depuis cette date, le Ministère a entrepris des démarches afin d'obtenir l'avis des transporteurs aériens sur le recouvrement des coûts.

CONSIDÉRATION D'ORDRE TECHNIQUE: Il semble exister une divergence d'opinions entre vos employés et nos experts techniciens s'occupant de comparer les projets, dans les cas de l'aérogare de Calgary et de l'automatisation des phares. Dans ces cas, nous estimons que la seule possibilité est de se rendre à l'opinion des experts sur la question du caractère adéquat des normes, des exigences du projet et des procédés analytiques.

RÉPERCUSSIONS DE LA POLITIQUE: Dans certains rapports, la reconnaissance du procédé politique n'est pas évidente (par exemple: le choix des endroits pour l'Institut de formation et le Centre d'essais des véhicules automobiles ou le besoin, le calendrier et la capacité des aéroports internationaux de Toronto et de Calgary). Les engagements faits auparavant par des ministres, dans des circonstances ne s'appliquant pas au Ministère, ont joué un grand rôle dans les décisions touchant les dates prévues, l'endroit, l'importance et la portée de ces projets. La force de ces engagements a rendu difficile, par la suite, la modification de ces projets à des stages plus avancés.

Dans le cas du Centre d'essai des véhicules automobiles, la première analyse effectuée indiquait un endroit situé près d'Ottawa pour des raisons d'ordre technique et parce que les utilisateurs à l'administration centrale pouvaient

s'y rendre facilement. Toutefois, le Conseil du Trésor rejetait la première proposition sous prétexte que le Ministère n'avait pas tenu compte de la politique de décentralisation. Les retards que l'on a apportés à étudier d'autres endroits possibles ont contribué à faire augmenter les coûts et ont entraîné les remarques que vous avez formulées.

3.7 La responsabilité et l'imputabilité doivent être clairement définies et connues.

La responsabilité et l'imputabilité des besoins en analyse, de la détermination d'objectifs, de la réalisation d'études de faisabilité, de la formulation de propositions, du contrôle de la conception et de la construction et de la revue des projets terminés doivent être clairement définies et connues.

3.8 Les demandes de fonds doivent être appuyées par une documentation appropriée et complète.

Chaque acquisition d'immobilisations doit débiter par une analyse juste du besoin à combler et de sa relation avec les objectifs de la législation et du ministère. Il faut bien faire attention de ne pas exagérer les avantages et de ce fait exagérer le besoin pour le projet.

Dans chaque cas d'acquisition d'immobilisations, les objectifs doivent être rédigés en termes précis et ces objectifs doivent être reliés à l'évaluation des besoins. Lorsque cela est possible, les objectifs devraient permettre de mesurer facilement jusqu'à quel point ils ont été atteints.

Il y a lieu d'évaluer de façon objective d'autres mesures possibles, en se basant sur les différences dans les revenus, les avantages et les coûts sur la durée d'utilisation du bien (coûts en capital initial et la valeur actuelle des frais de fonctionnement et d'entretien pour la durée d'utilisation du bien). Les possibilités qui doivent être analysées en profondeur comprennent l'octroi de contrats à des compagnies capables d'effectuer le travail requis; la location ou l'achat à forfait; la réparation ou la modification des installations existantes ou leur remplacement; ou encore retarder le projet, peut-être même indéfiniment.



Les estimations du coût en capital tout au long du processus de planification doivent être réalistes et complètes, c'est-à-dire qu'elles doivent englober tous les aspects du projet. Il est recommandé d'effectuer une estimation révisée en fonction du plan finalement arrêté, des échéances et des conditions du site, avant de demander l'approbation finale. Il faut tenir compte des effets toujours possibles de l'inflation, à part des autres facteurs d'augmentation des coûts. Les estimations devraient toujours être exprimées selon la valeur actuelle du dollar et selon sa valeur éventuelle.

## REPONSES DE TRANSPORTS CANADA

3.7 Adopté. Pendant les deux ou trois dernières années, les initiatives du ministère pour la mise au point de méthodes de gestion plus souples ont visé à clarifier la perception de la responsabilité et de l'imputabilité, dans les projets d'immobilisation.

3.8 Adopté. Un processus obligatoire des préparations des programmes des sociétés a été mis au point et fonctionne depuis 1976. Il fournit une étude indépendante et analyse les fonctions qui doivent être exercées en matière de proposition de projets d'immobilisation. Ce processus comprend les exigences énumérées.

Avant l'introduction de ce processus, au début de 1976, il était d'usage de justifier, en grande partie, les projets d'immobilisation par des exposés verbaux très détaillés adressés aux fonctionnaires du Conseil du Trésor. Il est regrettable que les notes concernant ces exposés n'aient pas toujours été conservées. Toutefois, il n'en demeure pas moins que le secrétariat du Conseil du trésor était suffisamment satisfait des justifications pour approuver les projets et il lui appartenait de demander des renseignements supplémentaires ou de rejeter les requêtes pour approbation, en se fondant sur la non-justification. De toute manière, des mesures ont été prises pour mieux conserver la documentation aux fins de référence.

3.9 L'approbation finale doit être basée sur une information complète. Les dépenses de construction ne devraient pas être approuvées au début de la planification du projet, car toutes les données ne sont pas encore disponibles. Lors de la conception d'un projet, on ne devrait approuver que les fonds nécessaires pour effectuer des études de faisabilité, pour élaborer un plan et estimer les coûts. Selon ce qui a été dit ci-dessus, une des raisons pour lesquelles il faut retarder l'approbation finale est qu'il n'est pas possible d'estimer avec précision les coûts de construction, tant que les conditions du site n'ont pas été évaluées et qu'un plan n'a pas été arrêté. Des estimations précises sont indispensables pour effectuer des analyses des profits par rapport aux coûts et prévoir les mouvements de fonds. L'approbation finale d'un projet devrait également être précédée:

- d'une analyse récente des besoins et des options;
- d'engagements de location de la part des utilisateurs principaux dans le cas d'une installation payée par les utilisateurs; et
- des programmes détaillés de réduction de la main-d'oeuvre, dans le cas d'un projet de mécanisation.

3.10 La mise en oeuvre du projet devrait être contrôlée adéquatement.

- les gestionnaires devraient exercer un contrôle sur les projets au cours de l'avant projet et de la construction, afin d'assurer que les installations, de la grandeur et de la qualité approuvées, sont terminées à temps et selon le budget autorisé. Des systèmes appropriés doivent être mis en place pour le contrôle des modifications des plans et la préparation de rapports sur l'avancement des travaux indiquant les personnes responsables des décisions prises et des résultats obtenus.

3.11 Les projets doivent être étudiés une fois terminés.

Tous les projets doivent être étudiés une fois terminés afin:

- de vérifier si les procédés appropriés ont été appliqués, si on a tenu compte de l'économie et du rendement et si les objectifs ont été atteints;
- d'évaluer le rendement des gestionnaires; et
- de formuler des recommandations sur la planification et le contrôle pour des projets similaires qui pourraient être entrepris à l'avenir.

## RÉPONSES DE TRANSPORTS CANADA

3.9 Accepté. Le règlement du Conseil du trésor exige l'approbation en trois étapes:

- approbation de principe fondée sur les plans de conception et les meilleurs renseignements disponibles à ce moment;
- approbation du programme fondée sur les plans et devis détaillés et des renseignements plus précis; et
- approbation du contrat fondée sur des offres fermes.

Le ministère se conforme à cette pratique.

Les données ci-dessus comprennent l'analyse de solutions de rechange, les revenus provenant des usagers et les plans relatifs à la réalisation d'une diminution de la main-d'oeuvre.

3.10 Accepté. La politique de gestion des projets du ministère des Transports est en oeuvre depuis 1976 et définit, en termes précis, les exigences relatives à la gestion des projets et recommande l'approche à suivre pour contrôler efficacement les fonds, ressources et modifications de plans.

3.11 Accepté. Les responsabilités et procédures de révision après achèvement des projets sont déjà établies et appliquées conformément à la politique de gestion des projets du ministère des Transports de 1976.



Cas d'acquisition d'immobilisation

3.28 Les cas suivants, qui résument tous les projets d'acquisition d'immobilisation que nous avons vérifiés, illustrent l'état actuel de la gestion de ces projets.

## RÉPONSES DE TRANSPORTS CANADA

Cas d'acquisition d'immobilisation

3.28 Ce relevé n'est pas exact en ce qui concerne le ministère des Transports. Les problèmes signalés dans les cas d'acquisition de ce ministère n'illustrent pas l'état actuel de la gestion de ces projets.

Comme nous l'avons déjà mentionné au vérificateur général, les problèmes qui ont été soulignés ont été réglés en 1976.

### 3.63 Transports - Aéroport international de Calgary.

En 1971, le ministère des Transports procédait à des consultations avec des représentants de la ville de Calgary et de la province de l'Alberta et avec des transporteurs aériens afin de planifier l'aménagement futur de l'aéroport de Calgary. Le Ministère a soumis un certain nombre d'options, comprenant à la fois l'expansion de l'aérogare actuelle et la construction d'une nouvelle aérogare à un nouvel emplacement. Les transporteurs aériens ont exprimé de graves réserves quant à la nécessité immédiate d'une nouvelle aérogare et se sont inquiétés du coût de telles installations. D'autre part, la ville de Calgary et la province de l'Alberta étaient en faveur de la construction de nouvelles installations le plus tôt possible.

3.64 En 1973, le Conseil du Trésor approuvait la construction d'une nouvelle aérogare dans les limites de l'aéroport existant. La première phase du complexe, ouverte à l'automne de 1977, devait répondre à la demande prévue pour 1980. Cependant, certaines composantes, par exemple, les services d'utilité publique, étaient conçues en fonction du développement futur. Trois phases subséquentes sont prévues de façon à répondre à la croissance estimative du trafic jusqu'en 1995.

3.65 À notre avis, le ministère des Transports ne s'est pas suffisamment soucié d'économie lors du projet de l'aéroport de Calgary. Les renseignements écrits que le Ministère a présentés au Conseil du Trésor à l'appui de la première demande d'approbation ne constituaient pas un fondement suffisant pour évaluer l'économie du projet parce que:

- les solutions de rechange, comme la modification de l'aérogare existante, n'étaient pas présentées;
- les inquiétudes exprimées par les transporteurs aériens n'étaient pas présentées;
- les renseignements financiers étaient incomplets;
- les évaluations des coûts, qui se fondaient sur des avants-projets à l'état conceptuel, n'étaient pas réalistes; et
- les réponses écrites du Ministère à certaines questions posées par les fonctionnaires du Conseil du Trésor étaient incomplètes.

Nous croyons savoir, cependant, que le Secrétariat du Conseil du Trésor a appris de vive voix que l'aérogare existante pouvait être modifiée davantage et pourrait peut-être suffire jusqu'en 1979. Les demandes subséquentes de fonds supplémentaires adressées au Conseil du Trésor ne comportaient pas de mise à jour des projections financières. En conséquence, les répercussions de l'augmentation des coûts d'immobilisation sur la rentabilité future de l'aéroport n'étaient pas révélées.

## RÉPONSES DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Aéroport international de Calgary

3.63 Le ministère estime que ce rapport devrait souligner beaucoup plus la répercussion du processus politique sur les décisions du ministère. Au moment où l'équipe de projet est arrivée sur les lieux (1971), les hommes politiques avaient déjà déclaré qu'un nouvel hangar serait érigé à Calgary. Les pressions exercées sur l'équipe de travail par des groupes de la localité étaient même plus fortes, à l'étape de la conception et de la planification de la construction des nouvelles installations.

3.64 Il est très regrettable que le fait que certains éléments aient été construits conformément aux plans définitifs n'ait pas été considéré dans les comparaisons que l'on trouve plus loin dans ce rapport.

3.65 Les observations sur le manque d'exactitude des renseignements écrits ont trait aux projets d'acquisition entrepris avant l'adoption, tôt en 1976, du document d'approbation de principe / document d'approbation de programme. Avant cette date, la pratique était de fournir les détails du nouveau projet d'acquisition d'immobilisation sous forme de présentation orale détaillée aux hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor. Il est regrettable que les notes relatives à ces présentations n'aient pas toujours été conservées. Toutefois, il n'en reste pas moins que le Secrétariat du Conseil du Trésor jugeait ces présentations suffisantes pour traiter les projets soumis et il lui appartenait de demander des renseignements supplémentaires ou de rejeter la demande d'approbation, s'il jugeait les détails insuffisants. Dans tous les cas, des mesures ont été prises pour consigner par écrit un plus grand nombre de renseignements, ce qui facilitera les vérifications ultérieures.



En ce qui concerne les évaluations de coût, si l'on tient compte des facteurs qui influent sur le coût des projets (l'inflation, l'augmentation du trafic aérien, les vérifications préalables auprès des États-Unis) qui n'avaient pas été prévus au moment de l'approbation du budget de \$57.7 millions, eh bien, les évaluations actuelles ne nous semblent pas irraisonnables compte tenu des plans.

3.66 Le Ministère n'est arrivé à un accord avec les transporteurs aériens sur les frais de recouvrement des coûts auprès des usagers que juste avant l'ouverture de la nouvelle aérogare. Les taux sur lesquels on s'est entendu seront substantiellement inférieurs à ceux qui sont jugés nécessaires pour réaliser le plein recouvrement des coûts à la date qui avait d'abord été prévue. Il est vrai que l'accord quinquennal actuel fera l'objet d'une nouvelle négociation à son expiration, mais il n'y a aucune garantie que l'on réalisera le recouvrement des coûts pendant la durée des installations. À notre avis, il était essentiel d'en arriver à un accord sur les frais de recouvrement des coûts avant le début de la construction, afin d'assurer un souci d'économie et de décourager les exigences injustifiées des usagers.

## REPOSES DE TRANSPORTS CANADA

3.66 Même si on reconnaissait, dans les prévisions budgétaires de 1973-1974 et dans les précédentes, l'acceptation par l'Administration canadienne des Transports aériens, du principe de recouvrement des coûts auprès des usagers, ce n'est que le 1er décembre 1974 que la taxe d'aéroport a été établie. Depuis, le Ministère s'est arrangé pour avoir des consultations avec les transporteurs aériens au sujet du recouvrement des coûts.

Le Conseil du Trésor n'a pas approuvé le transfert des recettes de l'aéroport de Calgary dans le fonds renouvelable avant qu'une décision ne soit prise au sujet de la taxe d'aéroport et d'autres questions relatives au fonds.

Il est à noter que la taxe mentionnée dans le paragraphe représente \$265,000 des \$8,3 millions de recettes prévues pour 1978 et \$376 000 des \$17,1 millions de recettes prévues pour 1984, soit environ 2 à 3 pour cent du total des recettes.

Le Ministère a néanmoins reconnu dès 1976 la nécessité d'une entente préalable avec les transporteurs aériens au sujet des frais de recouvrement des coûts. En 1976, la Division de la planification stratégique (administration des projets spéciaux) a rédigé un document d'étude intitulé "Critères d'investissement et d'établissement des prix - Aéroports, installations et services connexes". Le document a été remis à la Air Transport Association of Canada avec une lettre d'accompagnement datée du 15 février 1977 pour qu'il soit étudié au sous-comité du sous-ministre (comité consultatif sur la politique relative à l'industrie du transport aérien). Les auteurs de l'étude ont mis l'accent sur le recouvrement des coûts des nouvelles immobilisations pour les aéroports qui rapportent déjà et sur la nécessité d'une entente préalable avec les transporteurs au sujet des frais de recouvrement des coûts. Les discussions ont abouti à la

promulgation, à l'automne de 1978, d'une politique générale de recouvrement des coûts. De plus, le Ministère est maintenant fermement déterminé à obtenir l'approbation de l'industrie avant de demander celle du Conseil du Trésor.

On a établi les taux à partir du rapport entre les coûts et le trafic voyageur prévu pour la durée estimative de vie utile des installations, au lieu de fixer des taux égaux pour chaque année, sans tenir compte du trafic.

Avec cette dernière méthode de calcul, le taux était fixé à \$55.34 le pied carré par année pour la durée de vie utile prévue des installations. Avec la première méthode, le taux est de \$30 la première année et augmente chaque année avec l'intensification du trafic.

Le taux de \$30 a par la suite été réduit en fonction de ce que représentait alors le coût de recouvrement des frais pour l'aéroport.

Le taux de location est donc établi à \$22 pour la première année (soit 73,33% de \$30); la deuxième année et les années suivantes, il augmente de façon à représenter 82% de \$30 la cinquième année.

Les paragraphes qui précèdent montrent que les taux convenus ne sont pas "substantiellement inférieurs à ceux qui sont jugés nécessaire pour réaliser le plein recouvrement des coûts".

3.67 Au cours du projet, les dimensions et le coût de l'aérogare ont augmenté de façon substantielle en comparaison du concept d'abord approuvé par le Conseil du Trésor:

- les dimensions totales ont augmenté de 59% passant de 452,530 pieds carrés à 720,550 pieds carrés.
- le coût total a augmenté de 255%, passant d'environ \$21.3 millions estimés en 1973 à \$75.7 millions.

3.68 Selon le Ministère, l'augmentation des dimensions de l'immeuble est due aux facteurs suivants:

- les modifications provenant de la préparation du détail des dessins de l'avant-projet;
- le fait que les services d'utilité publique ont été conçus de façon à répondre aux besoins de 1995;
- le fait qu'on ait tenu compte des exigences américaines quant au contrôle douanier anticipé;
- l'expansion des salles d'embarquement en fonction des gros porteurs; et
- l'addition de certains espaces pour les bureaux et les concessions.

L'aérogare de Calgary est considérablement plus grande que l'aérogare II de Toronto si l'on compare la surface par voyageur d'heure de pointe pour l'année 1980. Elle est 5.5 fois plus grande que la vieille aérogare qu'elle remplace. Le Ministère nous fait savoir que les comparaisons des aérogares peuvent être non valides pour diverses raisons. Cependant, il a été incapable de faire la preuve, par d'autres moyens, que les dimensions de l'aérogare de Calgary ne sont pas excessives.



3.69 Selon le Ministère, l'augmentation des coûts est due à l'établissement d'évaluations fermes des coûts fondées sur le détail des dessins de l'avant-projet, à l'augmentation des dimensions de l'aérogare par suite de changements de l'avant-projet ainsi qu'à l'inflation. Les répercussions exactes de l'inflation sont difficiles à établir; cependant, les indices du coût de la construction montrent un taux d'inflation d'environ 65% entre 1972 à 1977.

## RÉPONSES DE TRANSPORTS CANADA

3.67 Certaines des raisons de cet agrandissement sont énumérées dans le rapport du vérificateur général. On aurait pu en mentionner une autre, l'accroissement substantiel de trafic à Calgary entre 1971 et 1974 qui a nécessité un rajustement à la hausse des prévisions. En outre, à l'étape de la conception, la piraterie aérienne était chose courante et la conception de l'immeuble a dû tenir compte des impératifs de la sécurité.

Toutes ces modifications, dont certaines échappent entièrement au contrôle du ministère, ont fait augmenter le coût de l'immeuble. De plus, lorsqu'on utilise le dollar courant pour faire des comparaisons entre des années différentes, on ne tient aucun compte des effets de l'inflation, et les augmentations de coût s'en trouvent d'autant amplifiées. Le ministère des Transports, tout comme les autres ministères, a suivi la politique du Secrétariat du Conseil du trésor pour ce qui est de l'utilisation des dollars courants ou constants.

3.68 Dans ce paragraphe, on compare l'aérogare II de Toronto à la situation de la nouvelle aérogare de Calgary en 1980. Cette comparaison ne doit être faite qu'avec prudence à cause de nombreux facteurs. Tout d'abord, l'aérogare de Toronto (avant l'agrandissement) est essentiellement une aérogare destinée à un transporteur unique tandis que celle de Calgary doit servir à de nombreux transporteurs. Il est donc difficile de comparer les deux aérogares en ce qui concerne l'espace réservé aux comptoirs des compagnies, aux bureaux, etc. Deuxièmement, il y a, toutes proportions gardées, très peu d'espace réservé aux bureaux de Transports Canada à l'aérogare de Toronto II par rapport à celle de Calgary. À Toronto, le directeur de l'aéroport et son personnel, par exemple,

sont logés dans un immeuble distinct tandis qu'à Calgary, leurs bureaux sont dans l'aérogare. Troisièmement, l'aérogare II de Toronto sera utilisée à pleine capacité en 1978-1979 (d'après le nombre de voyageurs de l'heure de pointe) alors que celle de Calgary ne le sera pas avant 1985. En outre, le trafic est réparti plus uniformément à Toronto II qu'à Calgary. En effet, à Toronto, le rapport entre le nombre de voyageurs de l'heure de pointe et la moyenne horaire est plus bas qu'à Calgary. Cela s'explique par le volume supérieur de trafic qu'on retrouve à Toronto II.

Le ministère tient à souligner que toute comparaison sérieuse entre les deux aéroports se heurte à de graves difficultés. Même des facteurs comme la composition ethnique de la région desservie, la nature du trafic, qu'il s'agisse de voyages d'affaire ou d'agrément, qu'il s'agisse de voyages intérieurs ou, à la fois, de voyages internationaux et intérieurs, tous ces facteurs doivent être considérés pour faire une comparaison, car tous ils ont une influence sur la conception de l'aérogare.

Il semble y avoir divergence d'opinions entre le personnel du vérificateur général et nos experts. Dans de tels cas, à notre humble avis, il n'y a qu'une seule solution: nous en remettre à nos experts en tout ce qui concerne les normes, les exigences à respecter et les méthodes d'analyse.

3.70 Il est vrai que l'avant-projet et la construction des aéroports en fonction des besoins futurs constituent une tâche complexe; cependant, nous ne sommes pas convaincus que les procédés du Ministère suffisaient à prévenir les augmentations inutiles soit du coût soit des dimensions de l'aéroport de Calgary. En particulier:

- on a délégué une autorité considérable à la région de l'Ouest sans examen véritable, contestation et direction par l'administration centrale.
- il n'y avait aucune reconnaissance claire par les membres de l'administration de la responsabilité et de l'imputabilité pour la rentabilité financière du nouveau complexe aéroportuaire une fois qu'il serait en service.
- il existait des critères inadéquats quant à la surface générale et aux coûts, fondés sur des installations comparables du Canada ou de l'étranger, en fonction desquels on aurait pu surveiller les projets.
- des analyses coûts-avantages ou cycle-utilisation n'étaient pas présentées à l'appui des modifications majeures de l'avant-projet.

3.71 Ce projet et les six qui sont décrits ci-dessous font l'objet de plus amples discussions au chapitre 19 du présent Rapport dans le cadre du résumé de nos constatations des vérificateurs du ministère des Transports. Nous y notons des améliorations dans les systèmes de gestion que le Ministère a mis sur pied. Ces améliorations peuvent empêcher que des questions du genre décrit ici soient présentées à nouveau. Le chapitre 19 contient également des commentaires particuliers et généraux du Ministère relativement à nos observations et recommandations.

## RÉPONSES DE TRANSPORTS CANADA

3.70 L'administration centrale s'est chargée d'examiner les progrès

Autorité: accomplis et de remettre en question les dépenses engagées. On a constamment exigé des rapports périodiques et des réunions d'information.

Responsabilité: Aucune observation.

Critères: Ces normes applicables à la conception existent déjà et elles étaient en vigueur à l'époque où l'aérogare de Calgary a été conçue. Les critères de coût varient en fonction de la localité, de la conception, des nouvelles politiques applicables au système et au matériel, de la situation économique, du nombre d'entreprises concurrentes qui peuvent répondre aux appels d'offres, de la disponibilité des matériaux, etc. Il est donc difficile d'établir et de faire respecter des critères de coût stricts. Dans les travaux de conception, il a fallu également tenir compte de ce qui se fait dans un certain nombre d'aéroports étrangers en recueillant des renseignements de première main et en discutant avec les exploitants d'aérogare au cours d'une visite de divers aéroports spécialement choisis,

Analyse du coût- efficacité Le ministère s'occupe maintenant de faire cette analyse. Toutefois, il faut se rappeler que, dans certains cas, (comme les exigences américaines quant au contrôle douanier anticipé et les impératifs de sécurité), cette analyse n'aura qu'un effet minime sur la décision.

3.71 Il est certain que dans la réalisation du projet de Calgary, tout n'a pas toujours été pour le mieux. C'est pourquoi nous avons appliqué une série de mesures pour empêcher que les mêmes problèmes ne se posent de nouveau.



Il est donc intéressant de noter que, dans le rapport TRACE du vérificateur général, on trouve confirmation de la nécessité de ces mesures, car la plupart des recommandations de ce rapport qui portent sur l'aérogare de Calgary ont été appliquées avant même que le vérificateur général n'examine ce projet. Quant aux autres recommandations, elles étaient déjà à l'étude d'une façon ou d'une autre.

La conclusion à tirer de tout cela, c'est que si le vérificateur général avait étudié le projet en 1976, seulement cinq de ces recommandations tiendraient toujours et cela seulement parce qu'elles n'auraient pas encore été appliquées. Du point de vue du ministère, il aurait été, à notre avis, beaucoup plus utile de faire porter les recherches relatives à l'analyse du coût-efficacité sur l'évaluation des systèmes récemment mis en place et sur l'application de ces systèmes par les cadres.

### 3.72 Transports - Expansion de l'aéroport international de Toronto (Malton)

En 1973, le ministère des Transports recevait l'approbation pour un projet augmentant la capacité de l'aéroport de Malton, afin de faire face à l'augmentation du trafic jusqu'en 1980 avant l'ouverture d'un second aéroport dans la région de Toronto à Pickering. En 1975, le Ministère annulait le projet d'aéroport de Pickering, ce qui modifiait la perspective de l'expansion de Malton. Le projet implique l'expansion et la modification de la plupart des installations de l'aéroport, y compris deux aérogares, un réseau routier, des aires de stationnement des aéronefs et les services d'utilité publique, de même qu'un nouveau stationnement intérieur pour l'aérogare II. Le projet devrait être terminé en décembre 1981, bien que certaines installations comme l'expansion de l'aérogare II et du stationnement adjacent, soient déjà en service. Le coût estimatif total est de \$159.7 millions.

3.73 Notre vérification n'a pas révélé de lacunes majeures pour ce qui est du projet de Malton. Étant donné que le projet a été entrepris pour répondre aux prévisions à court terme de la croissance du trafic, on s'attend à ce que les installations soient utilisées dans une large mesure dès qu'elles seront terminées; il devrait en résulter une utilisation économique des ressources en capital. Cependant, nous avons noté un certain nombre de faiblesses dans la planification et la surveillance du projet.

- Les objectifs du projet ne mentionnent pas la politique du Ministère selon laquelle les usagers doivent payer les coûts. Il n'y a pas eu d'accord avec les lignes aériennes quant aux frais pour les usagers avant l'approbation du projet, sauf pour ce qui est des bureaux d'Air Canada.
- L'estimation initiale de \$54.6 millions en 1973, fondée sur des avant-projets à l'état conceptuel et ne comprenant pas l'accès par la route ni les améliorations au réseau routier interne, ne donnait guère d'indication au

Conseil du Trésor quant au coût final. Au cours du projet, des modifications de l'avant-projet résultant en partie de l'annulation du projet de Pickering ont eu un effet considérable sur les coûts, tout comme l'inflation.

#### Transports - Brise-glaces de classe "R"

3.74 En 1972, le Conseil du Trésor approuvait une proposition du ministère des Transports visant la construction d'un nouveau brise-glaces de classe "R" au coût de \$17 millions en remplacement du N.B. McLean qui avait alors 42 ans. Afin d'accélérer le projet, on a fait des appels d'offres distincts pour la coque et pour la machinerie servant à la propulsion. Aucune des soumissions pour la coque n'a été acceptée mais un marché a été conclu pour l'élément servant à la propulsion. Par la suite, le Ministère proposait d'étendre le projet à deux brise-glaces de classe "R" pour un coût total de \$60 millions. Le Conseil du Trésor accordait son approbation en mai 1974. Une fois les soumissions reçues, le Conseil du Trésor augmentait en avril 1975 le plafond approuvé à \$108 millions. Selon le Ministère, l'augmentation était due principalement à l'inflation et aux modifications de l'avant-projet.

3.75 Le premier navire, le Pierre Radisson, était livré en mai 1978. L'autre, le Franklin, sera livré en 1979. Les deux navires sont conçus pour fonctionner dans le fleuve et le golfe Saint-Laurent, sur les Grands Lacs et dans l'Arctique. Les coûts annuels d'exploitation pour chaque navire sont évalués à \$2.5 millions.

3.76 A notre avis, le ministère des Transports n'a pas eu un souci suffisant d'économie dans la phase de planification et d'approbation du projet de brise-glaces de classe "R". La documentation formelle - comprenant les analyses de la demande anticipée et des niveaux prévus de services - présentée à l'appui de la demande d'approbation était insuffisante.

3.77 La proposition d'acquisition des brise-glaces ne comprenait pas un plan de la flotte établissant le besoin de deux brise-glaces. Un tel plan devrait prévoir les besoins des services de brise-glaces, les niveaux proposés de service, le nombre de navires nécessaires pour assurer ces niveaux de service et les avantages économiques qui en résulteraient. Ce type de documentation était essentiel à l'appui d'une demande d'augmentation de la flotte.

## RÉPONSES DE TRANSPORTS CANADA

Expansion de l'aéroport international de Toronto (Malton)

3.73 La politique de recouvrement des coûts consiste en ce que les  
Politique usagers doivent payer les coûts et s'inscrivent dans le cadre des  
imputant politiques, objectifs et buts de l'administration aérienne. Puisque  
les coûts l'ensemble du projet a été entrepris conformément aux politiques,  
aux usagers objectifs et buts de l'administration aérienne, on n'a pas jugé  
nécessaire d'énoncer de nouveau la politique de recouvrement des  
coûts.

Coût La présentation originale s'élevait à 69.2 millions de dollars  
définitif et ne comprenait pas les routes. Le Conseil du trésor a réservé  
l'étape des routes dans le but de l'étudier ultérieurement ainsi  
que la majorité des facteurs comme les risques et l'inflation. Par  
conséquent, le Conseil du trésor n'a approuvé qu'un budget de 54.6  
millions de dollars.



## RÉPONSES DE TRANSPORTS CANADA

Brise-glaces de classe "R"

3.74 Aucune offre pour la coque n'a été acceptée à cause du prix extrêmement élevé, comparativement au budget prévu.

Les modifications de plan se sont élevés à environ \$500,000, chiffre remarquablement peu élevé comparativement au coût total.

Le budget original de \$17.0 millions de dollars pour construire un nouveau brise-glaces de classe "R" en remplacement du N.B. McLean, alors âgé de 42 ans, était fondé sur le budget de planificateurs et une projection du coût d'investissement de Norman McLeod Rogers, responsable de l'élaboration de la classe "R". Ce budget a servi à obtenir une avance du Conseil du trésor conformément à la procédure régissant les prévisions de programmes. Le budget ultérieurement prévu de \$60 millions pour deux navires de cette classe était de \$60 millions, fondé sur une offre provisoire d'un navire au coût de \$27 millions faite par Davie Shipbuilding de Lauzon (Québec). Le plafond de \$108 millions de dollars, qui a finalement reçu l'approbation, était presque exclusivement attribuable à l'inflation. Aucune offre ferme n'a été reçue d'aucun armateur et Davie Shipbuilding a refusé d'accepter notre plafond sur les heures-hommes. Par conséquent, ce budget de \$108 millions a été calculé à partir du nombre cible d'heures-hommes et du taux d'inflation d'après les indices du gouvernement et appliqué aux taux de base de la main-d'oeuvre et aux coûts de base des matériaux. Le coût réel à l'Etat pour ce projet dépendra du taux actuel d'inflation et il semblerait que le coût total s'élèvera à un peu moins de \$108 millions.

	<u>Coût estimatif</u>	<u>Offre</u>	<u>Pourcentage d'augmentation</u>
Juillet 1972 (un navire)	\$17,000,000	Juillet 1973 \$27,000,000	59%

Mai 1974 (deux navires)	\$60,000,000	Janvier 1975	\$108,000,000	80%
Avril 1975 (deux navires)	\$108,000,000	Coût final estimatif	\$108,000,000	-

3.76 Comme nous l'avons déjà souligné, la majorité de la documentation exigée par le Conseil du trésor à l'appui de l'étape de l'approbation n'a pas été conservée. Ceci, toutefois, ne signifie pas nécessairement que le ministère n'a pas accordé l'attention voulue à l'économie."

3.77 Il est vrai qu'il n'existait aucun plan de flotte entre 1972 et 1975. C'est maintenant fait.

3.78 Les premières estimations des coûts d'immobilisation ne donnaient pas une bonne indication du coût définitif. En outre, les documents à l'appui de la proposition n'analysaient pas de façon suffisante les coûts permanents d'exploitation et d'entretien des navires ni le coût des hélicoptères.

3.18 Même s'il est vrai que les coûts relatifs à la durée des deux navires n'ont pas été soumis au Conseil du trésor, les facteurs de rendement maximal combustible/équipage/entretien ont été étudiés et des comparaisons entre les coûts de l'équipage et du combustible sont disponibles pour tous nos navires. Le principe de l'établissement des coûts pour la durée du navire entre maintenant dans l'élaboration de toute proposition d'acquisition d'un nouveau navire.

Il est vrai que le prix d'un hélicoptère n'a pas été inclus dans la présentation originale. Il se trouvait dans une présentation distincte qui n'établissait toutefois pas le lien entre leur tâche principale et les deux nouveaux brise-glaces.

3.79 Transports - Automatisation des phares. En mars 1970, le Conseil du Trésor approuvait en principe un projet en deux phases du ministère des Transports visant l'automatisation de 258 phares afin d'améliorer le service de phares et de réduire les coûts à travers le service des aides à la navigation. À la fin des années 60, le syndicat des gardiens de phare avait commencé à négocier des heures précises de travail. Traditionnellement, les heures de travail n'avaient pas été définies car la présence du gardien de phare était nécessaire 24 heures sur 24.

3.80 La présentation de 1970 au Conseil du Trésor demandait \$14.3 millions et faisait état d'économies possibles de \$6 millions par année. Ces économies devaient provenir de la réduction par 600 du nombre de gardiens de phare alors que 250 techniciens seraient ajoutés pour surveiller et entretenir le système automatisé. L'automatisation des opérations des phares a été budgétée en 1970 à 6.6 millions et les travaux devaient être terminés en mars 1972. Il fallait diminuer le nombre du personnel des phares en réduisant le travail de gardien de phare à un travail de surveillance. L'acceptation de l'équipement et des problèmes au plan organisationnel ont entraîné un retard de six ans dans l'achèvement de ce stade et certains phares n'ont pas encore été automatisés. L'installation d'un système télécommandé de contrôle a été budgétée en 1970 à 7.7 millions et devait être terminée pour 1978. Le Conseil du Trésor a maintenant retardé l'approbation de la phase II en attendant une réévaluation par le Ministère.

3.81 A notre avis, le Ministère n'a pas eu un souci suffisant d'économie dans le projet d'automatisation des phares.

3.82 Nous n'avons vu aucune preuve que le Ministère ait examiné d'autres moyens de mettre le programme en oeuvre. À l'installation, il s'est avéré qu'une partie du matériel ne fonctionnait pas à la satisfaction des utilisateurs des



phares, surtout des pêcheurs commerciaux, ce qui a amené des retards et le dépassement des coûts.

3.83 L'approbation du projet se fondait sur des économies prévues à réaliser par suite d'une réduction substantielle du nombre de gardiens de phare. Cependant, le Ministère n'a pas évalué convenablement la possibilité de réaliser ces réductions. En fait, la légère réduction de l'effectif des gardiens de phare, réalisée surtout au début du projet, a été compensée en partie du fait qu'il faut un plus grand nombre de techniciens et d'autres employés de soutien.

3.84 Bien que le projet d'automatisation ait été à l'échelle du pays, la responsabilité de la mise en oeuvre a été déléguée aux cadres fonctionnels des régions. Notre vérification a révélé que les gestionnaires régionaux n'ont pas eu à rendre compte de la réalisation des objectifs du projet dans les limites de temps et de coûts prévues.

3.85 Le coût de la phase I du projet est maintenant évalué à \$14.2 millions, compte tenu de l'inflation. Cependant, certains coûts internes, par exemple, la main-d'oeuvre requise pour l'installation, ne sont pas imputés au projet. Par conséquent, ce coût estimatif ne représente pas le coût total de la phase I.

## REPOSES DE TRANSPORTS CANADA

Automatisation des phares

3.80 Le problème de l'acceptation de l'équipement était dû à l'opposition formulée par le syndicat des pêcheurs à l'égard de la nouvelle sirène. L'équipement fonctionnait parfaitement.

Les problèmes d'organisation d'importance secondaire découlaient du processus de décentralisation, soit la création de bases régionales de la garde côtière. Toutefois, le retard était en grande partie dû aux pressions exercées contre les licenciements prévus dans les régions éloignées où les gardiens de phare étaient souvent les seules personnes à occuper un emploi l'année durant.

3.81 La garde côtière n'est pas de cet avis car, après tout, le projet visait des économies importantes dans les opérations des phares.

3.82 D'autres façons de mettre en application le programme ont été examinées, même s'il n'y a peut-être pas beaucoup de preuves à cet égard. En outre, il semble que votre personnel et nos experts ne sont pas du même avis. Nous tenons donc à faire valoir que dans une telle situation, nous n'avons pas d'autre choix que de nous en remettre aux experts sur les questions relatives à la valeur des normes, aux exigences du projet et aux procédures.

3.83 Jusqu'à maintenant, les diminutions de salaires, suite à la réduction du nombre des gardiens de phare, s'élèvent environ à \$12 millions, sans compter les autres prestations ce qui a presque compensé les dépenses de capital. De tels résultats sont inconciliables avec la déclaration du vérificateur général selon laquelle "le ministère n'a pas eu un souci suffisant d'économie".

3.84 Au cours des 2 ou 3 dernières années, les initiatives du ministère en vue de mettre au point une gestion plus globale visaient à assurer une perception plus claire des responsabilités.

3.85 Nous sommes d'accord. Nous reconnaissons qu'il serait souhaitable de tenir compte de tous les coûts directs de la main-d'oeuvre, mais dans le présent cas, la plupart des installations ont été aménagées par les équipes d'entretien ordinaires au cours des visites régulières à ces emplacements.

3.86 Transports - Centre d'essai des véhicules automobiles. Le ministère des Transports est chargé d'établir si les véhicules automobiles et les pièces se conforment aux normes fédérales de sécurité. Jusqu'à maintenant, le Ministère a effectué les essais de véhicules automobiles en utilisant diverses installations au Canada et aux États-Unis. En juin 1974, le Ministère obtenait l'approbation de principe pour la construction d'une installation canadienne d'essai des véhicules automobiles à un coût de \$10.3 millions. On prévoit maintenant que le Centre d'essai des véhicules automobiles sera terminé à la fin de 1978 et on estime qu'il coûtera \$25.8 millions, compte tenu de l'inflation.

3.87 À notre avis, le ministère des Transports n'a pas eu un souci suffisant d'économie dans la planification du projet de Centre d'essai des véhicules automobiles.

3.88 Le Ministère n'a pas fait une analyse satisfaisante et n'a pas présenté les solutions de rechange à la construction d'une nouvelle installation d'essai comme moyen de s'acquitter de ses responsabilités. Il a commandé une étude de faisabilité en demandant aux experts-conseils d'évaluer les détails de l'avant-projet du Centre projeté plutôt que les coûts, les avantages et les solutions de rechange. Sa présentation au Conseil du Trésor ne comparait pas les coûts de fonctionnement du Centre projeté aux coûts des solutions de rechange. On évalue maintenant que, outre les dépenses en capital de \$25.8 millions, il en coûtera \$1.8 million par année pour exploiter le nouveau Centre. Si l'on s'en tenait au niveau actuel des essais de sécurité, il en coûterait seulement \$800,000 par année.

3.89 La présentation du Ministère au Conseil du Trésor déclarait que la construction du Centre d'essai augmenterait la recherche et le développement dans le domaine automobile au Canada, augmenterait le personnel canadien avec une compétence technique dans le domaine de l'automobile et limiterait au Canada les dépenses d'essai. On ne comparait pas l'efficacité du Centre pour la réalisation de ces avantages avec celle des solutions de rechange.



## REPOSES DE TRANSPORTS CANADA

Centre d'essai des véhicules automobiles

3.86 Même si la construction du Centre d'essai des véhicules automobiles à un coût de \$10,3 millions (en dollars de 1973) était approuvée en principe, les travaux n'ont débuté qu'en 1976 et seront terminés plus tard cette année. Dans l'intervalle, l'inflation a accru les coûts de \$6,3 millions, ainsi que les frais des ingénieurs-conseils de \$2,8 millions; on a également dépensé \$2,8 millions supplémentaires pour améliorer le terrain et \$3,5 millions supplémentaires pour effectuer les modifications nécessaires aux plans.

3.88 Le ministère ainsi que les consultants de l'extérieur ont mené des études et des analyses poussées au cours de la période de deux ans avant l'approbation par le Conseil du trésor, et les consultants se sont penchés davantage sur les besoins et les coûts mais on a peut-être trop mis l'accent sur les plans plutôt que sur les solutions de rechange.

Si on compare le coût des essais actuels de sécurité qui s'élève à \$800,000 par année à la somme de \$1,8 million nécessaire annuellement pour exploiter le nouveau centre, il convient de souligner que les essais actuels ne portent que sur des vérifications de sécurité limitées. Le nouveau centre d'essai permettra l'évaluation complète des voitures et portera sur des essais de recherche mettant l'accent sur les mesures de prévention plutôt que de correction après l'accident. Les mesures de correction ne peuvent être prises sans l'aide du centre; par conséquent nous ne pouvons rien faire d'autre que d'attendre que l'accident se produise.

3.89 L'un des résultats directs de l'accord canado-américain de l'automobile a été la dispersion rapide des experts canadiens en recherche et en développement dans le domaine automobile. Le centre d'essai permettra de recruter de nouveau les services essentiels de ces experts.

Il existe bien d'autres façons d'accroître les activités de recherche et de développement dans le domaine automobile au Canada, notamment en accordant des subventions aux universités ou à l'industrie, mais de telles mesures ne relèveraient pas directement de Transports Canada et de plus, elles ne représentent qu'un apport secondaire au Centre d'essai qu'il serait très difficile d'évaluer, étant donné qu'on n'a pas examiné l'efficacité du Centre à cet égard par rapport à l'ensemble des avantages.

3.90 Le Ministère espère recouvrer une partie des coûts d'exploitation du Centre par la location des installations et du personnel aux utilisateurs de l'extérieur. Il n'y avait pas d'analyse quantitative de la demande ni des revenus éventuels au moment de la première présentation au Conseil du Trésor. Cette analyse n'avait pas non plus été achevée au moment de notre vérification.

3.91 L'estimation des coûts de \$10.3 millions qui figurait à la présentation approuvée par le Conseil du Trésor en juin 1974 était préliminaire et ne s'avérait pas un fondement solide pour une analyse des coûts-avantages. Le Ministère n'a pas réévalué le projet en profondeur après que les études d'avant-projets, de génie et de coût aient été terminées et que l'emplacement définitif à Blainville (Québec) ait été choisi. Selon la présentation de 1974, un emplacement éloigné d'Ottawa empêcherait les essais de la flotte de véhicules automobiles du gouvernement dans la région de la Capitale nationale et aurait d'autres désavantages.

## RÉPONSES DE TRANSPORTS CANADA

3.90 L'analyse quantitative de la demande et des recettes venant d'utilisateurs de l'extérieur n'est pas encore terminée parce que, jusqu'en 1978, il n'était pas possible de donner à l'industrie et aux autres gouvernements des renseignements exacts sur les périodes disponibles ni sur les frais d'utilisation.

Maintenant que le centre d'essai est presque terminé, il semble y avoir tellement de clients intéressés que le ministère devra prévoir un système pour établir les priorités afin de garder assez de place pour le gouvernement. Cela une fois terminé, il sera possible d'effectuer une analyse quantitative de la demande et des recettes possibles.

3.91 En approuvant le projet de \$10.3 millions, le Conseil du Trésor a ordonné que le centre soit construit à Blainville, tout en sachant parfaitement que ce choix d'un emplacement éloigné ferait augmenter les coûts d'exploitation.

Le ministère rejette l'affirmation selon laquelle il n'aurait pas fait une réévaluation en profondeur une fois l'emplacement définitivement choisi. L'estimation contenue dans la présentation de décembre 1975 au Conseil du Trésor reposait sur des études pratiquement terminées et indiquait que les installations pourraient être construites à Blainville sans frais supplémentaires par rapport aux sommes prévues au départ, une fois l'inflation prise en compte. Ces plans et ces estimations révisés ont été approuvés par le Conseil du Trésor avant que les contrats de construction des immeubles et de la piste d'essai ne fassent l'objet de soumissions et ne soient accordés.

### 3.92 Transports - Institut de formation de Transports Canada.

L'institut de formation du ministère des Transports, temporairement logé à Ottawa, forme des contrôleurs de la circulation aérienne, des opérateurs de radio, des techniciens en électronique, du personnel maritime et des techniciens en météorologie. Il y a également des cours de gestion des transports. La construction d'une installation permanente à Cornwall était approuvée en principe en 1973 à un coût estimatif de \$31.5 millions. D'après l'avant-projet détaillé et en tenant compte de l'inflation, le Conseil du Trésor a augmenté le plafond des dépenses à \$49.8 millions et la construction a commencé en 1975. Les classes devaient commencer en septembre 1978 et le déménagement d'Ottawa doit être terminé à l'automne 1979. Le coût en capital est passé à \$58 millions. D'après le Ministère, cette hausse provient en grande partie de l'inflation. Pour 1980-1981, la première année complète de service, on prévoit des coûts d'exploitation de \$11.6 millions et l'utilisation de 308 années-hommes.

3.93 A notre avis, le Ministère n'a pas fait preuve d'un souci suffisant d'économie dans la planification du projet de l'Institut de formation. La documentation formelle portant sur les besoins de formation interne et les analyses des options permettant de faire face à ces besoins étaient insuffisantes.

3.94 Le Ministère n'a pas préparé d'étude formelle des avantages et des coûts du projet, ce qui aurait dû être fait dans les premiers stades de la planification. En outre, le Ministère n'a pas suffisamment consigné les coûts et les avantages des diverses options permettant de faire face aux besoins de formation interne. Les options possibles comprenaient, notamment, un programme de construction supplémentaire et la décentralisation par étapes de la région de la Capitale nationale.



3.95 Les prévisions de formation présentées à l'appui de la demande initiale d'approbation du projet ne tenaient pas compte d'une réduction de la demande de formation des cadets de la Garde côtière à Cornwall à la suite d'une décision de conserver en Nouvelle-Ecosse toute la formation des cadets. La direction du Ministère a cependant indiqué que de nouvelles demandes visant d'autres types de formation maritime compenseraient cette diminution et la prévision initiale n'a pas été modifiée. En outre, les prévisions n'estimaient pas la demande en termes de journées ou d'années de formation et ne comportaient pas d'analyses écrites du calendrier des cours et des taux d'utilisation des installations.

3.96 Les procédés de révision au sein du Ministère n'ont pas suffi à empêcher que les dimensions des installations projetées n'augmentent de 70,000 pieds carrés après l'approbation du concept. Un rapport financier complet au cours de la phase de planification et d'évaluation aurait mis en relief le coût de l'augmentation.

## RÉPONSES DE TRANSPORTS CANADA

Transport - Institut de formation de Transport Canada

3.92 En utilisant les dollars courants dans le rapport du vérificateur général pour comparer les coûts entre différentes années, on ne tient aucun compte de l'inflation, ce qui amplifie les augmentations de coûts observées dans les divers projets. Transports Canada, comme tous les autres ministères, a suivi les lignes directrices du secrétariat du Conseil du Trésor quant à l'utilisation des dollars courants et constants.

3.93 Les observations portant sur la documentation formelle se rapportent à des projets d'immobilisation entrepris avant l'instauration du système adopté au début de 1976 comportant un document d'approbation en principe et un document d'approbation de programme. Avant 1976, la pratique voulait qu'une bonne partie de la justification détaillée des nouvelles immobilisations soit donnée oralement aux fonctionnaires du Conseil du Trésor. Il est regrettable que l'on n'ait pas toujours conservé de notes sur ces exposés. Toutefois, le fait demeure que le Secrétariat du Conseil du Trésor a estimé que ces exposés lui permettaient d'approuver le projet et il lui appartenait de demander des renseignements supplémentaires ou de rejeter la demande s'il l'estimait insuffisamment justifiée. De toute façon, des mesures ont été prises pour faire en sorte que les pistes de vérification soient plus faciles à suivre.

Il n'est pas évident dans les rapports qu'on tienne compte des données politiques (par exemple, le choix de l'emplacement de l'Institut de formation). Les engagements pris très tôt par les ministres à cause de circonstances étrangères au ministère ont revêtu une importance toute particulière quand il s'est agi de décider où et quand construire et quelle ampleur donner au projet. La fermeté

de ces engagements n'a pas facilité le contrôle du projet dans les étapes suivantes.

3.94 Pour ce qui est du programme de construction par étapes, le ministère des Travaux publics nous avait affirmé que les plans actuels étaient plus économiques tant à la phase de la construction qu'à celle de la conception qu'une construction par étapes étalée sur plusieurs années. Les plans qui ont été préparés prévoient une expansion de 30%.

Quant à l'affirmation voulant que la décentralisation doive se faire par étapes, le ministère des Travaux publics nous a affirmé que cela aurait été difficile et aurait exigé un doublage de personnel et de matériel.

3.95 La demande a été réduite de 130 étudiants; toutefois, une nouvelle demande supplémentaire de 100 étudiants a comblé cet écart, rendant inutile toute révision coûteuse des plans. On reconnaît que les prévisions de la demande n'ont pas été exprimées en jours ou en années de formation.

3.96 L'agrandissement de 70,000 pieds carrés qui est mentionné, soit 13% de la dimension prévue au départ, a dû se faire lorsqu'on est passé à l'étape des avant-projets; il s'agit donc d'ajustement et non de procédés de révision insuffisants.

3.97 Transports - Système de gestion du trafic maritime de la Côte ouest. Le projet d'un système de gestion du trafic maritime de la Côte ouest (G.T.M.) du ministère des Transports a pour but de réduire les risques de collision ou de naufrage ainsi que de réduire le risque que des agents polluants n'endommagent l'environnement de la Côte ouest. Le projet a été proposé sous forme d'un système de développement, afin de permettre à l'Administration du transport maritime du Ministère "d'innover et d'adapter les systèmes et les techniques du contrôle de la circulation aérienne à la circulation maritime, dans la mesure où ils sont applicables". Le projet comprend la construction d'installations télécommandées de radar sur la côte inférieure de la Colombie-Britannique afin de surveiller le trafic maritime. Au moyen de liens radios et de liens micro-ondes et de systèmes automatisés de repérage, la Garde côtière surveillera les mouvements des navires et fournira aux marins des renseignements météorologiques ainsi que des renseignements sur le trafic maritime.

3.98 Le projet d'abord approuvé par le Conseil du Trésor en 1974 à un coût estimatif de \$12 millions, est maintenant évalué à \$18 millions par suite de l'inflation et des modifications à la conception. On s'attend à ce qu'il soit entièrement en service à la fin de 1978.

3.99 Notre vérification n'a pas révélé de lacunes majeures du projet G.T.M. de la Côte ouest. Nous avons cependant trouvé certaines faiblesses au niveau des renseignements à l'appui de l'approbation du système et à celui du système de coût du projet. Le Ministère n'a pas défini clairement les buts expérimentaux du projet. Des solutions possibles et moins coûteuses, comme un système radio navire-terre avec relevé manuel n'ont pas été complètement explorées et consignées. On a demandé l'approbation, d'après les estimations grossières des coûts, avant la fin des études de génie. Le système de coût ne signalait pas

le coût des services fournis par les spécialistes du Ministère et ne comparait pas le détail des coûts avec les estimations pour des portions clés du projet.

3.100 Puisque ce projet constitue un système de développement, l'Administration du transport maritime devrait procéder à une revue après coup pour s'assurer que l'on en retire le maximum d'avantages et pour aider à la planification des systèmes futurs de gestion du trafic maritime.



## REPOSES DE TRANSPORTS CANADA

Système de gestion du trafic maritime de la Côte Ouest

3.99 Nous croyons que l'allusion "des solutions possibles et moins coûteuses, comme un système radio navire-terre avec relevé manuel n'ont pas été complètement explorés et consignés" démontre que le personnel du Vérificateur général comprend mal les divers paliers du G.T.M. et leurs exigences respectives quant aux problèmes de trafic qui peuvent se présenter dans toute région donnée du pays. Les solutions moins coûteuses ont sans doute été étudiées par la garde côtière, puis rejetées, parce qu'elles étaient insuffisantes et ne convenaient pas au système de la Côte Ouest.

Par ailleurs, comme susmentionné, les règlements du Conseil du Trésor exigent une approbation en trois étapes, dont la première est fondée sur la conception et les évaluations approximatives, avant que des sommes importantes ne soient affectées à des études techniques détaillées. Ces évaluations approximatives sont précisées, au gré des stades d'approbation suivants.

3.100 Accepté. Toutefois, il est possible qu'on ait accordé un sens beaucoup plus large à l'expression "système de développement", étant donné que chaque système G.T.M. mis en place utilise la toute dernière technologie et compte, pour sa planification, sur des expériences tirées des systèmes précédents, de sorte que chaque système peut, tour à tour, être considéré comme un système de développement. Cela permet d'assurer que la Garde côtière en profitera au maximum dans les systèmes successifs. Une étude postérieure au projet sera effectuée, conformément à notre manuel de gestion des projets de 1976.

ANNEXE B

Aperçu  
des  
recherches sur l'analyse du coût-efficacité  
à  
Transports Canada

Aéroport de Calgary

Même s'il affirme que l'information donnée au Conseil du Trésor sur l'aéroport de Calgary était insuffisante et que les renseignements "écrits" ne présentaient aucune solution de rechange à la construction d'une nouvelle aérogare, le vérificateur général reconnaît que le Secrétariat du Conseil du Trésor a été informé (réf. 19.100)

En 1971, le Conseil du Trésor a commencé à tenir des réunions de consultation sur l'avenir de l'aéroport avec des représentants de la ville de Calgary et de la province de l'Alberta et avec des transporteurs aériens. Le Conseil du Trésor a été informé, par écrit ou oralement, des augmentations des coûts et de leurs répercussions sur la rentabilité de l'aéroport international de Calgary.

Alors que Calgary et la province étaient en faveur de la construction de nouvelles installations le plus tôt possible, les transporteurs aériens ont formulé de sérieuses réserves au sujet de la nécessité immédiate d'une nouvelle aérogare et se sont inquiétés du coût que cela représenterait.

Les études et discussions en cours ont contribué à la conception finale des dimensions de l'aérogare et des installations nécessaires. Les estimations de coûts originales étaient réalistes, fondées sur l'avant-projet conceptuel, mais comme pour tout autre projet, elles ont changé avec la modification des plans et en raison de la très forte inflation.

## Aéroport international de Calgary

Résumé des modifications

	<u>Aérogare</u>	
	(Pieds carrés)	(Milliers de \$)
Approbation originale		
1973	452,530	\$21,337
Modification de l'avant-projet		
en 1973 et 1975	268,020	11,800
		<hr/>
		\$33,137
Inflation de 1972 à 1977		42,532
	<hr/>	<hr/>
TOTAL APPROUVÉ	<u>720,550</u>	<u>75,669</u>

Détails des modifications  
Aéroport international de Calgary

Aérogare

		Pieds Carrés (superficie brute)	Millions de \$
Janvier 73	<u>CT 716726</u>		
	Approbation originale	452,530	21.3
Décembre 73	<u>CT 723441</u>		
	Inflation		2.6
	Modification de l'avant-projet		
	-exigences américaines quant		
	au contrôle aérien		
	76,250 pieds carrés	84,937	2.8
	Services de sécurité, ateliers	62,700	
	et services de l'aérogare		
	Dispositions pour les gros avions	<u>34,031</u>	
		634,198	<u>26.7</u>
Mai 75	<u>CT 735750</u>		
	Inflation		40.0
	Modification de l'avant-projet		
	-espace exigé par les sociétés		
	aériennes pour les aires de		
	stationnement des aéronefs	23,687	
	Modification des dimensions	<u>62,665</u>	<u>9.0</u>
	TOTAL APPROUVÉ	<u>720,550</u>	<u>75.7</u>



L'ancienne aérogare de Calgary a été ouverte en 1956.

De nombreuses constructions ont été ajoutées aux installations originales, dont une importante en 1969. On cherche actuellement quel serait le meilleur parti que l'industrie de l'aviation à Calgary pourrait tirer de l'immeuble.

Aéroport international de Toronto (Malton)

Le rapport du vérificateur général ne révélait pas de lacunes majeures dans le projet de Malton. On a signalé, cependant, que les objectifs du projet ne mentionnaient pas la politique du recouvrement des coûts auprès des usagers. Cette disposition fait partie de la politique de Transports Canada depuis 1974 et constitue le cœur des discussions actuelles avec les transporteurs aériens au sujet des frais à imposer aux usagers.

Sur un autre plan, il est vrai que l'estimation initiale soumise à l'approbation du Conseil du Trésor était de \$54,6 millions, mais il n'est pas vrai que le Conseil du Trésor n'avait "guère d'indication quant au coût final", puisque la demande d'approbation indiquait un montant total de \$69,2 millions. Cette dernière estimation prévoyait l'accès par la route et les améliorations au réseau routier interne, que le Conseil du Trésor avait laissés de côté en attendant d'avoir plus de détails sur les plans. Ces éléments ont été repris dans une nouvelle demande présentée au Conseil du Trésor.

En plus d'approuver les prévisions originales de \$54,6 millions, le Conseil du Trésor a permis qu'on fasse appel à des consultants pour la réalisation des travaux (qu'il a laissés de côté) et déclaré qu'il était prêt à prendre en considération un exposé détaillé des prévisions des coûts à l'étape de l'avant-projet.

En outre, l'annulation du projet de Pickering a modifié l'importance du projet d'expansion de Malton et fait monter les coûts en rendant des travaux supplémentaires nécessaires.

## Détails des modifications

Aéroport international de Toronto (Malton)AEROGARE IIAÉROPORT INTERNATIONAL DE TORONTO (MALTON)Résumé des modifications

La demande d'approbation originale incluant accès par la route et  
amélioration du réseau routier interne était de \$69,2 millions - 1973

Approbation de l'aérogare seulement - 1973 54,600

L'approbation des travaux d'aménagement d'un  
accès par la route et d'amélioration du réseau  
routier interne n'a pas été donnée tant que les  
plans n'ont pas été exposés plus en détail  
(réduction de \$14,6 millions)

Modifications

Accès par la route et amélioration du réseau 25,500  
routier interne - 1974

Addition et changements dus à l'annulation  
du projet de Pickering - 1974 28,000

Modifications importantes des services - 1976 6,300

L'économie que permettent de réaliser la  
diminution de l'importance du projet et les  
coûts avantageux des contrats est partiellement  
annihilée par de légères hausses dans d'autres  
domaines - 1976 -1977

Inflation 1973-1976 46,600 105,100

TOTAL APPROUVE 159,700

Détails des modifications  
Aéroport international de Toronto (Malton)

<u>Date</u>	<u>CT no</u>	<u>Description</u>	<u>Millions de \$</u>
Mai 73	719006	<p>Demande d'approbation de \$69,2 millions</p> <p>Le CT approuve \$54,6 millions, en laissant de côté les travaux d'aménagement de l'accès par la route et d'amélioration du réseau routier interne jusqu'à ce que les plans soient arrêtés plus en détails.</p> <p>En outre, les représentants de CT ont exprimé des craintes au sujet de</p> <p>a) l'insuffisance des moyens de communication et de transport et de la possibilité d'avoir les transporteurs voulus à temps,</p> <p>b) la difficulté de correspondance entre les sociétés aériennes,</p> <p>c) l'encombrement causé par toutes les personnes qui ne voyagent pas.</p>	54.6
Nov. 74	730799	<p>Approbation des routes dont la construction n'avait pas été autorisée antérieurement</p> <p>Inflation</p> <p>Les additions et modifications dues à l'annulation du projet de Pickering entraînent</p> <p>1) une importante modification de l'ampleur du projet d'expansion (100 300 pi. carrés)</p> <p>2) une modification des plans, fondés sur le</p>	<p>25.5</p> <p>26.8</p> <p>28.0</p>

	trafic prévu non plus en 1978, mais en 1980	<u>134.9</u>
Mars 76 741002	Inflation	19.8
	Modifications importantes des services	6.3
	Changements mineurs	<u>3.7</u>
		164.7
Fév. 78 754156	L'économie que permettent de réaliser la diminution de l'importance du projet et les coûts avantageux des contrats est partiellement annihilée par de légères hausses dans d'autres domaines	(5.0)
	TOTAL APPROUVÉ	<u>159.7</u>



BRISE-GLACES DE CLASSE "R"

Dans son rapport sur l'acquisition de brise-glaces "R", le vérificateur général ne semble pas avoir tenu compte suffisamment des effets de l'inflation pendant la période qui a précédé l'octroi du contrat.

En 1972, année où la permission de construire un brise-glaces a été demandée pour la première fois, l'évaluation de \$17 millions était fondée sur les coûts de construction, en 1968, d'un brise-glaces de taille presque équivalente (avec un rajustement nominal pour tenir compte de l'inflation) et sur l'évaluation d'un architecte en construction navale. Pendant les trente mois qui ont suivi, l'inflation a fait rage et il s'est avéré impossible d'obtenir une évaluation exacte des coûts. L'approbation a été accordée en 1975 pour la construction de deux brise-glaces au coût de \$108 millions, montant auquel on est arrivé grâce à une analyse détaillée des coûts et en tentant de prévoir les augmentations de salaires et de prix.

On espère fermement que le coût des deux bâtiments sera inférieur à la somme approuvée.

Les coûts permanents d'exploitation et d'entretien des navires et les coûts des hélicoptères n'ont pas été soulignés dans la proposition originale. Toutefois, dans cette proposition présentée au Conseil du Trésor, on affirmait que les coûts d'exploitation et d'entretien seraient comparables à ceux de brise-glaces en service dont la puissance est deux fois moindre. Comme les hélicoptères ne sont pas réservés à un navire et peuvent servir à bien d'autres fins, ils ont été acquis par le biais d'une proposition distincte qui, à son tour, liait leur utilisation à celle des brise-glaces.

BRISE-GLACES DE CLASSE "R"Résumé des modifications(en milliers de  
dollars)

Approbation originale - 1972

(1 brise-glaces) \$17,000

Inflation - 1973 13,000

30,000

2e brise-glaces (approbation

de deux brise-glaces) - 1974 30,000

60,000

Modification de l'avant-projet - 1974

500

Inflation - 1975-1978

47,900

TOTAL APPROUVÉ

\$108,400

Détail des modificationsBRISE-GLACES DE CLASSE "R"

<u>DATE</u>	<u>C.T. no</u>	<u>DESCRIPTION</u>	(en milliers de dollars)
1972	-	Présentation au Conseil du Trésor -2 brise-glaces (\$17 millions pour le premier et \$19 millions pour le deuxième, inflation prise en compte)	
Août 1972	-	Approbation du Conseil du Trésor Un brise-glaces	\$17.0
Janvier 1973	-	Appel d'offres pour la machinerie servant à la propulsion	
Juin 1973	-	Appel d'offres pour la coque	
Juillet 1973	-	Commande de la machinerie servant à la propulsion (\$4.6 millions, compris dans les \$17 millions)	
Juillet 1973	-	Rejet de l'offre pour la coque (à cause du prix) \$27 millions	
Avril 1974	-	Présentation au Conseil du Trésor - 2 brise-glaces pour \$60 millions	
Mai 1974	726660	Approbation du Conseil du Trésor - 2 brise-glaces - différence <u>imputable à l'inflation</u>	\$60.00

Juin 1974	-	Commande du deuxième élément servant à la propulsion (\$7.8 millions, compris dans les \$60 millions)	
Août 1974	-	Appel d'offres pour les coques Délai entre l'approbation du Conseil du Trésor et cette date à cause d'une modification de l'avant-projet (\$0.5million, compris dans les \$60 millions)	
Avril 1975	-	Présentation au Conseil du Trésor -2 brise-glaces - \$113 millions, <u>différence imputable à l'inflation</u>	
Avril 1975	735167	Approbation du Conseil du Trésor pour deux brise-glaces.	<u>\$108.4</u>

AUTOMATISATION DES PHARES

En 1970, on approuvait l'automatisation de 258 phares afin de réduire les coûts. Le rapport du vérificateur général impute les retards dans la réalisation du projet aux délais d'acceptation de l'équipement et à des problèmes d'ordre organisationnel.

Le problème d'acceptation de l'équipement qui s'est posé s'explique par les objections du syndicat des pêcheurs contre le son d'un nouveau type de trompe de brume même si le matériel fonctionnait à la perfection. Les problèmes d'organisation ont été minimes et sont dus au programme de décentralisation du gouvernement qui a été lancé pendant la réalisation du projet, entraînant la création des régions sous la Garde côtière canadienne.

L'approbation définitive du projet a été accordée en novembre 1975 pour une somme de \$13,9 millions plus 10% ou \$500,000 (le montant inférieur étant retenu) pour un total de \$14.4 millions. On ne prévoit pas que le total des dépenses puisse dépasser \$14.3 millions.



AUTOMATISATION DES PHARESRésumé des modifications(en milliers de dollars)

Approbation originale - 1970-1971

\$14,257

Plus - 1975

Matériel \$4,454

Inflation 618

5,072

Moins

Matériel - 1975

(5,429)

TOTAL APPROUVÉ

\$13,900

Détail des modificationsAUTOMATISATION DES PHARES

<u>DATE</u>	<u>C.T. no</u>	<u>DESCRIPTION</u>	<u>en milliers de dollars</u>
Février 1970	694852	Semi-automatisation seulement \$3,000 chacun pour 1970-1971 et 1971-1972. Redéfinition possible après analyse des coûts et avantages.	<u>\$6,000</u>
Mai 1971	702692	Redéfinition suivante <u>Phase I</u> Semi-automatisation de 252 phares	6,585
		Phase II Equipement de contrôle à distance \$3,809 Autre matériel d'automatisation intégrale <u>\$1,883</u>	5,692
		Immobilisations connexes	
		Remplacement de bâtiments 360	
		Remplacement de génératrices diesel (prévu pour 1982-1985) <u>1,620</u>	<u>1,980</u>
			<u>\$14,257</u>

Novembre 1975

736732Plus

(Comprenant l'équipement de 13  
nouveaux phares)

Génératrices diesel \$1,482

Trompes de brume 1,460

Enregistreuses et détectrices 475

Détecteurs de brume 471

Système de lutte contre l'incendie 344

Autres pièces d'équipement 222

Inflation 618 5,072

Moins

Matériel de contrôle à distance (\$3,809)

Remplacement de génératrices

diesel (1982-1985) (\$1,620) (5,429)

TOTAL APPROUVÉ \$13,900

Centre d'essai des véhicules automobiles- Blainville (Québec)

La Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, qui est entrée en vigueur en janvier 1971, exige que Transports Canada vérifie les véhicules moteurs pour voir s'ils respectent les normes fédérales, enquête sur les défauts signalés et sur les plaintes du public relativement à certains véhicules et, en outre, adopte des mesures pour diminuer le nombre des victimes des accidents de la route.

Pour permettre au ministère d'exercer les responsabilités que lui confèrent la loi, le Conseil du Trésor a approuvé en 1974, après deux années d'études effectuées par Transports Canada, la construction d'un centre d'essai, car il n'y avait aucune installation de cette nature au Canada.

Le coût du premier avant-projet était évalué à \$10.3 millions en 1973. La construction a commencé en 1976 et elle devrait être terminée en février 1979, au coût de \$25.7 millions.

On peut imputer à l'inflation une augmentation de \$6,36 millions des coûts de construction. En outre, les honoraires des ingénieurs-conseils comportent un élément d'inflation très important.

Bien qu'on ait effectué des tests de sol complets et des études techniques, la nature du terrain a posé des problèmes imprévus. Ceux-ci ont été aggravés par des précipitations excessives pendant la saison de construction de 1977, ce qui a nécessité des dépenses supplémentaires de \$2.8 millions.

Des modifications apportées aux avant-projets ont entraîné une augmentation de \$3.5 millions. Ces modifications ont été rendues nécessaires par le perfectionnement de la conception de certains éléments comme la barrière d'essai de collision et l'équipement de la chambre froide nécessaire pour satisfaire aux exigences premières de Transports Canada; ces modifications résultent également

de différentes réglementations fédérales et provinciales. Le gouvernement fédéral a dû assumer des frais supplémentaires parce que la municipalité et l'Hydro-Québec n'ont pu fournir des services essentiels prévus au départ pour satisfaire aux exigences du projet.



CENTRE D'ESSAI DES VEHICULES AUTOMOBILESRésumé des modifications

(en milliers de dollars)

Approbation originale - 1974		\$10,300
Inflation 1975-1978	\$6,361	
Honoraires des ingénieurs-conseils - 1977-1978	2,796	
Nature de l'emplacement - 1977-1978	2,815	
Modifications de l'avant-projet - 1977-1978	<u>3,512</u>	<u>15,484</u>
Total approuvé		<u><u>\$25,784</u></u>

\* Comprend les modifications entraînées par les règlements fédéraux, provinciaux et municipaux.

Détail des modificationsCentre d'essai des véhicules automobiles

<u>DATE</u>	<u>C.T. no</u>	<u>DESCRIPTION</u>	<u>(en milliers de dollars)</u>
Janvier 1971	-	Adoption de la Loi sur la sécurité des automobiles. L'application de la loi exige la création d'un centre d'essai.	
1972	-	Papport de consultants Acres. Proposition d'un centre permettant une évaluation complète des voitures et des recherches sur la prévention notamment des essais de collision, l'inspection, l'entreposage et l'entretien, la protection des occupants, des recherches appliquées et une piste d'essai, le tout pour une somme de \$8.9 millions sans compter le coût des terrains.	
Juin 1974	727948	Le Conseil du Trésor approuve la proposition ci-dessus plus \$800,000 pour le terrain et \$600,000 pour l'inflation, (comprend \$825,000 pour	

		les honoraires des ingénieurs-conseils.		
		Les frais de construction sont calculés		
		d'après la situation qui existe à Ottawa.)	10.3	
		L'approbation est soumise à une condition:		
		que le centre d'essai soit situé sur une		
		partie des terres fédérales qui convienne,		
		près de l'aéroport de Mirabel. (La		
		proposition était préparée en fonction		
		d'Ottawa ou de Cornwall). Étude de		
		six emplacements autour de l'aéroport		
		de Mirabel - Camp Bouchard (Blainville)		
		est choisi comme le meilleur emplacement.		
Janvier 1975	733026	Approbation de l'emplacement de Blainville		
1975	740378	Inflation	\$3.5	
		Honoraires des consultants		
		et des ingénieurs	.3	<u>3.8</u>
				14.1
1977	750221	Approbation supplémentaire		
		portant sur:		
		Inflation	2.1	
		Honoraires des consultants		
		et des ingénieurs	1.7	
		Difficultés que présentent		
		l'emplacement	.9	
		Modification de l'avant-projet*	.5	<u>5.2</u>
				19.3

1978	758731	Approbation supplémentaire		
		portant sur:		
		Inflation	.8	
		Honoraires des consultants		
		et des ingénieurs	.8	
		Difficultés présentées		
		par l'emplacement	1.9	
		Modifications de l'avant-		
		projet*	3.0	<u>6.5</u>
		TOTAL APPROUVE		25.8

\* Comprend les modifications exigées par les règlements  
fédéraux, provinciaux et municipaux.

Institut de formation de Transports Canada

Le coût de ce projet a augmenté de \$26 millions pour atteindre \$57.7 millions. De cette augmentation, 82%, soit \$21.5 millions, sont attribuables à l'inflation qui s'est produite pendant les cinq ans qui ont séparé l'approbation originale, en 1973, et la fin de la construction à la fin de 1978. Une autre augmentation de \$1.5 million s'explique par les retards imputables à une grève en 1978.

Le reste de l'augmentation, \$3.2 millions, représente la somme consacrée à un système global d'énergie avec thermopompe en collaboration avec le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et sur un système informatisé de contrôle de l'environnement.

L'observation voulant que le ministère n'ait pas fait preuve d'un souci suffisant d'économie dans la planification du projet de l'Institut de formation est inexacte. Nous soutenons le contraire tout en reconnaissant que la piste de vérification nécessaire pour le démontrer peut laisser à désirer.

En outre, une étude des avantages et des coûts du projet figuraient dans les premiers exposés présentés aux autorités du ministère et au Conseil du Trésor.

L'agrandissement de 70,000 pieds carrés dont parle le rapport du vérificateur général ne représente que 13% de la conception originelle et s'explique par la conversion du concept original en un avant-projet préliminaire; il n'est pas dû à des procédés de révision insuffisants.



INSTITUT DE FORMATION DE TRANSPORTS CANADA - CORNWALLRésumé des modifications

(en milliers de dollars)

Approbation originale - 1973		\$31,500
Inflation 1973-1977	\$21,465	
<u>Plus</u>		
Conversion des conceptions originales de 542,000 pieds carrés en plan détaillé, se traduisant par une augmentation de la superficie de 70,000 pieds carrés (13%)	--	
Système global d'énergie avec thermopompe (en collaboration avec Énergie, Mines et Ressources)		
- 1975	\$ 2,000	
Système informatisé de contrôle de l'environnement		
-1978	\$ 1,200	
Coût des modifications de programme nécessitées par la grève - 1978	<u>\$ 1,500</u>	<u>26,165</u>
TOTAL APPROUVE		<u><u>\$57,665</u></u>

Détails des modificationsInstitut de formation de Transports Canada

<u>Date</u>	<u>C.T. no</u>	<u>DESCRIPTION</u>	<u>Pieds carrés (par mille)</u>	<u>Dollars (millions)</u>
Novembre 73	720904	Approbation primitive	542	31.5
Mars 1975	738666	Adjonction du système de "pompe thermique à énergie totale", en collaboration avec le ministère de l'Énergie des Mines et des Ressources		2.0
		Inflation		<u>8.0</u>
				41.5
		Augmentation de la surface de 70,000 pieds carrés ou de 13%, après révision du concept primitif 70		-
Mars 1976	744943	Inflation		<u>7.9</u>
				49.4
Janvier 1978	752895	Inflation		1.8
		Ajouter le système informatisé de contrôle de l'environnement		<u>1.2</u>
				52.4
Octobre 1978	759750	Frais supplémentaires entraînés par le nouvel étalement dû à la grève, dépenses imprévues		1.5
		Inflation à la fin du programme de construction		<u>3.8</u>
		TOTAL APPROUVÉ		<u>57.7</u>

REMARQUE: L'approbation primitive de \$31.5 comprenait les locaux prévus pour le collège de la garde côtière et pour le centre de simulation de trafic aérien Carp. L'inclusion du collège de la garde côtière a été ultérieurement annulée. Toutefois, un autre centre de formation a été ajouté à Cornwall, de sorte qu'il n'a pas été nécessaire de procéder à un nouvel aménagement. Les installations Carp sont maintenant fermées et les installations de simulations de trafic aérien ont été transférées à Cornwall.

## Système de gestion du trafic maritime de la

Côte Ouest

Le système de gestion du trafic maritime de la Côte Ouest est destiné à réduire les risques de collision ou de naufrage des navires et d'aider ainsi à la protection de l'environnement. Il s'agit d'un système de développement qui a été approuvé en 1974 et dont le coût s'élève à \$12 millions. Il a été porté à \$18 millions, par suite de l'inflation et des modifications de conception attribuables au caractère expérimental du projet.

En réponse aux préoccupations du vérificateur général selon lesquelles on n'a pas exploré ou étudié de façon approfondie d'autres possibilités moins onéreuses, on a fait valoir qu'on avait examiné ces dernières mais qu'on les avait rejetées parce qu'elles étaient insuffisantes et ne convenaient pas au système de la Côte Ouest. Il est possible qu'il y ait eu un manque de compréhension de la part de l'équipe de vérification aux divers paliers de la gestion du trafic maritime.

Le Ministère approuve la déclaration du vérificateur général en ce qui concerne l'étude postérieure au projet et fait remarquer en outre qu'il est normal qu'une telle étude soit effectuée.

SYSTÈME DE GESTION DU TRAFIC MARITIME DE LA CÔTE OUESTRésumé des changements

(en milliers de dollars)

Approbation primitive - 1974

\$15,000

Adjonctions - 1977

Inflation \$4,864

Construction \$ 980

5,844

Annulation

Prince Rupert - 1977

(2,989)

TOTAL APPROUVE

\$17.855



Détails des modificationsSYSTÈME DE GESTION DU TRAFIC MARITIME DE LACÔTE OUEST

<u>DATE</u>	<u>C.T. no</u>				
11 oct 74	<u>729693</u>	Région 1	Région 2	Région 3	<u>Total</u>
		<u>Vancouver</u>	<u>Tofino</u>	<u>P. Rupert</u>	(en milliers de dollars)
		\$8,673	\$3,338	\$2,989	\$15,000
9 juin 77	<u>749165</u>				
		Inflation	\$2,852	\$2,012	
		Logement	-	660	
		Radome	-	60	
		Sécurité			
		sur l'eau	-	160	
		Garage	-	80	
		Stationnement	-	<u>20</u>	
			\$2,852	\$2,992	\$ 5,844
		SUPPRIMER			
		Prince Rupert	(\$2,989)		(2,989)
		TOTAL APPROUVE	\$11,525	\$6,330	-
					\$17,855

## APPENDICE «PA-30»

Le 6 avril 1979

Monsieur J.D.W. Campbell  
Greffier du Comité permanent  
des comptes publics  
Direction des comités de la  
législation privée  
Chambre des communes  
OTTAWA (Ontario)

Monsieur,

En réponse à la demande formulée dans votre lettre du 12 mars 1979, vous trouverez ci-joint notre avis sur les critères utilisés par le Vérificateur général dans son étude TRACE ainsi que des indications sur les mesures rectificatives que nous avons l'intention de prendre.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

W.B. Brittain

p.j.

Observations du ministère des Anciens combattants à propos du  
100<sup>e</sup> rapport annuel du Vérificateur général du Canada

Chapitre 4

Mesurer et augmenter le rendement

(1) Critères de vérification: paragraphe 4.14 à 4.18 inclusivement

Les critères de vérification présentés dans ces paragraphes sont raisonnables, opportuns et généralement applicables à la plupart des activités. Les activités à caractère de service, comme la plupart de celles du ministère des Anciens combattants, présentent des problèmes particuliers pour la définition de normes d'évaluation appropriées, et c'est ce qui limite toujours la mise en place de normes qui permettraient des comparaisons régionales ou nationales de la performance.

(2) Services de traitement: paragraphes 4.85 à 4.88 inclusivement

Paragraphe 4.85

Cette affirmation ne suscite aucune remarque de la part du ministère.

4.86 "....Notre étude a démontré que les données disponibles n'étaient pas utilisées par les gestionnaires pour évaluer le rendement, pour évaluer les normes des soins fournis aux patients, pour analyser les diverses institutions ou pour prendre les mesures correctives appropriées".

OBSERVATIONS DU MINISTÈRE

1. Les hôpitaux du ministère possèdent un système de mesure de rendement de la main-d'oeuvre qui fonctionne depuis 1972. Il a été créé à cette époque, conformément aux directives du Conseil du trésor, en vue de la mesure du rendement. Bien que ce système ait été utilisé dans une certaine mesure par l'administration de l'hôpital, on est actuellement en train de procéder à une nouvelle mise au point pour pouvoir procéder à une comparaison du rendement avec d'autres hôpitaux canadiens.
2. Le contrôle des normes de soins aux patients est beaucoup plus complexe. On est toutefois en train de prendre des mesures dans ce sens par l'intermédiaire d'équipes extérieures d'évaluation et du programme de la Commission canadienne des normes hospitalières. Sur les trois hôpitaux et les trois foyers que nous exploitons actuellement, tous les hôpitaux ont été accrédités et on prend actuellement des mesures en vue de l'accréditation des trois foyers. Les normes de soins fournis par les hôpitaux du MAAC sont en général tenues en haute estime par le monde médical, par nos patients et leurs parents.
3. Au fur et à mesure que des normes applicables et fiables seront mises au point aux fins de comparaison avec d'autres établissements, elles joueront un rôle important pour déterminer les besoins en main-d'oeuvre et la répartition des ressources.

4.87 "... la prestation des soins aux malades chroniques et des soins à domicile par des institutions spécialisées en ce domaine permettront d'épargner environ \$19 millions. Le programme de transfert entre hôpitaux pourrait aider à la réalisation de ces épargnes".

#### OBSERVATIONS DU MINISTÈRE

1. Sur les cinq établissements, trois qui avaient réussi à réaliser les épargnes envisagées de \$19 millions ont depuis été transférés aux autorités provinciales. Il en résulte qu'une grande partie des épargnes éventuelles ont été réalisées ou ne se trouvent plus à l'heure actuelle sous le contrôle du MAAC.
2. Nous sommes d'avis que, même par le passé, des économies de cette nature sont hautement théoriques. Les auteurs du TRACE font valoir que si nous avons évacué toutes les installations existantes au fur et à mesure que le traitement n'exigeait plus de soins intensifs, et si nous avions construit de nouvelles installations conçues pour couvrir à la fois les soins intensifs, les traitements pour maladies chroniques et les soins à domicile, nous aurions pu réaliser ces économies. Dans un programme où les besoins sont changeants, des dépenses d'établissement de cette importance seraient déraisonnables sinon injustifiées.
3. Depuis 1963, le gouvernement a eu pour politique que le gouvernement fédéral doit cesser de s'occuper de l'exploitation d'hôpitaux destinés aux anciens combattants et de passer des contrats avec les autorités provinciales pour l'obtention des lits et des services nécessaires. La construction ou l'achat de nouvelles installations dont la durée minimale d'utilisation serait de 30 à 40 ans serait contradictoire avec l'objectif déclaré du gouvernement.



4. Étant donné que les frais de main-d'oeuvre représentent 75 à 80% du total des frais d'exploitation, la réduction des coûts dans le domaine des soins hospitaliers doit provenir dans une large mesure d'une réduction du personnel plutôt que d'un changement d'installations. Lorsqu'il se produit une modification notable en ce qui concerne les besoins des patients, une partie importante des économies de main-d'oeuvre peut être réalisée sans changer l'installation physique. Au fil des années, certaines de ces économies ont été au moins réalisées par des réductions effectives des années-hommes ou le transfert de personnel à d'autres activités ou à de nouveaux programmes.
  5. La répartition de nos divers paliers de soins dans des installations distinctes signifierait davantage de difficultés et d'inconfort pour l'ancien combattant malade qui, au lieu d'avoir à sa disposition un seul centre hospitalier, devrait être transféré d'une installation à l'autre suivant l'évolution de son état de santé.
  6. Les mesures déjà mises au point en vue de la création d'un système moderne de mesure du rendement sont sensées identifier les besoins en matière de ressources en se fondant sur les différents niveaux de soins fournis.
  7. En vue de rattacher le coût au type de soins fournis, on est actuellement en train d'effectuer une classification des patients habituels.
- 4.88 "... si le séjour moyen par patient pouvait être réduit à une moyenne qui serait de 25% supérieure à la moyenne nationale, des épargnes supplémentaires de \$15 millions pourraient être réalisées."

OBSERVATIONS DU MINISTÈRE

1. L'équipe de TRACE a calculé que pour chaque journée d'hospitalisation en moins, il était possible de récupérer la totalité des frais moyens correspondants, soit (\$142.00). Les économies directes pouvant être réalisées par l'élimination d'une journée d'hospitalisation sont beaucoup moins importantes étant donné (a) qu'un certain nombre de frais (ménage, entretien, etc) ne sont que partiellement affectées par la suppression d'une journée d'hospitalisation et (b) que les journées d'hospitalisation devant être éliminées seraient remplacées par des journées comparativement "moins chères" de soins à fournir étant donné qu'il est traditionnel que les premières journées de soins à l'hôpital sont les plus onéreuses. D'après notre évaluation, l'économie éventuelle maximale serait de \$50 par jour.

2. Le nombre total de patients dans un hôpital du MAAV n'est pas comparable au reste du système hospitalier étant donné que nos installations ont tendance à fournir tous les niveaux de soins. C'est ainsi qu'un patient peut être admis à suivre un traitement actif, n'avoir ensuite besoin que d'un minimum de soins et être enfin renvoyé. Dans un hôpital public, le patient est renvoyé ou transféré dès qu'il n'a plus besoin de soins intensifs, ce qui raccourcit son séjour à l'hôpital.

3. On n'a pas prêté assez d'attention aux besoins spéciaux et uniques des anciens combattants. Ce sont principalement des hommes seuls, âgés, dont beaucoup ne disposent pas de ressources personnelles et d'une aide familiale limitée, et qui peuvent souffrir de pratiques de renvoi plus sévères.

4. Trois des cinq hôpitaux ont maintenant été transférés aux autorités provinciales. Les économies théoriques de journées d'hospitalisation sont en conséquence beaucoup plus faibles à l'heure actuelle.

5. Bien que nous soyons préoccupés par le fait que l'épargne éventuelle ait été trop simplifiée et exagérée, nous sommes d'accord que les patients ne doivent pas demeurer plus longtemps qu'il n'est nécessaire à l'hôpital et les programmes de traitement insisteront davantage sur un renvoi rapide.

## CHAPITRE 5

### Évaluer l'efficacité

#### Critères de vérification comptable - paragraphes 5.12 à 5.16 inclusivement

Le ministère est d'accord avec les critères de vérification mentionnés.

#### Programmes de services aux anciens combattants et de service de traitement

##### Paragraphes 5.84 à 5.86 inclusivement

##### Paragraphe 5.84

Déclaration uniquement - aucune observation n'est nécessaire.

##### Paragraphe 5.85

"... il faudrait effectuer des études beaucoup plus poussées pour préciser les besoins de la clientèle avant que ne puisse être mesurée, de manière satisfaisante, l'efficacité du programme."

### OBSERVATIONS DU MINISTÈRE

1. Nous n'avons aucune objection fondamentale à formuler à l'égard de cette déclaration. On doit toutefois noter que nous n'accepterons pas ce que sous-entend le paragraphe 5.85, c'est-à-dire que des modifications à l'objectif du programme sont injustifiées.

2. A la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les clients du ministère étaient dans une large mesure de jeunes hommes et de jeunes femmes ayant besoin d'une réadaptation à la vie civile. De nos jours, ces clients ne sont plus jeunes, et le ministère doit en conséquence modifier ses programmes pour

satisfaire à des ensembles de besoins complètement différents. A cette fin, notre législation est progressivement révisée et des modifications importantes sont en cours dans nos organisations sur place en vue de nous permettre de faire face de façon plus efficace aux besoins des anciens combattants et de leurs personnes à charge. En bref, le ministère s'efforce de s'accommoder des besoins économiques, sociaux et sanitaires de ses clients.

3. La conclusion du groupe TRACE, selon laquelle une étude plus approfondie est nécessaire, est admise pour certains des services fournis par le programme. Ces domaines feront l'objet d'une étude sérieuse dans un proche avenir.

5.86 "... Notre étude nous a permis de constater qu'il n'existait pas d'évaluation de ce genre (évaluation de l'efficacité du programme dans les hôpitaux du ministère)".

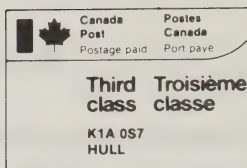
#### OBSERVATIONS DU MINISTÈRE

1. Tous les hôpitaux du ministère sont accrédités par la Commission canadienne des normes hospitalières, et il en est ainsi depuis plusieurs années. Cet organisme national d'accréditation constitue un indicateur très important de la qualité des soins et représente une évaluation indépendante de la part d'experts en soins sanitaires. C'est le symbole d'une qualité que s'efforce d'atteindre la plupart des établissements et que nous avons atteinte.

2. Certaines études ont été établies ou sont en cours, ce qui a été signalé à l'équipe TRACE. Au début de 1978, deux études importantes en matière d'efficacité ont été réalisées à Ste-Anne, l'une par une équipe du ministère et une autre par une équipe constituée d'experts en soins sanitaires provenant du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Une nouvelle étude effectuée par ce dernier ministère a été dernièrement terminée à Deer Lodge.

3. Plusieurs mesures sont actuellement en cours en vue d'améliorer notre capacité à comparer l'exploitation des hôpitaux du ministère aux hôpitaux provinciaux et autres (révision de nos systèmes comptables, révision de la classification des patients, mise au point de critères de mesure du rendement, soins post-hospitaliers en ce qui concerne les rapports à Santé nationale et du Bien-être social, par exemple).





If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à l'Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General;  
Mr. L. D. Almack, SPICE Project Leader;  
Mr. O. Kent, SPICE Project Leader.

### *From the Treasury Board Secretariat:*

Mr. J. F. Fulton, Director, Planning and Evaluation Division, Administrative Policy Branch.

### *From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Mr. R. J. Fournier, Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services Program;  
Mr. G. Y. Sebastyan, Director General, Engineering and Architecture Branch.

### *Du bureau du Vérificateur général du Canada:*

M. D. L. Meyers, sous-vérificateur général;  
M. L. D. Almack, chef de projet TRACE;  
M. O. Kent, chef de projet TRACE.

### *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

M. J. F. Fulton, directeur, Division de la planification et de l'évaluation, Direction de la politique administrative.

### *Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

M. R. J. Fournier, sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels;  
M. G. Y. Sebastyan, directeur général, Direction générale du génie et de l'architecture.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Thursday, November 22, 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 7

Le jeudi 22 novembre 1979

Président: M. Don Johnston

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978 Chapter 3—Planning Capital Acquisition Projects. Transport—Calgary International Airport and "R" Class Icebreakers. Paragraphs 3.63 to 3.71 and 3.74 to 3.78.

### CONCERNANT:

Le Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1978—Chapitre 3—Planification des Projets d'acquisitions d'Immobilisations. Transports—Aéroport international de Calgary et Brise-glaces de classe «R». Paragraphes 3.63 à 3.71 et 3.74 à 3.78.

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Don Johnston  
*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Bujold  
Cameron  
de Jong  
Deniger  
Desmarais

Gamble  
Halliday  
Joyal  
Kushner  
Lamontagne

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston  
*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Murta  
Nickerson  
Rae  
Reid (*Kenora-Rainy River*)

Taylor (*Bow River*)  
Thacker  
Thomson—(19)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Wednesday, November 21, 1979:

Mr. Nickerson replaced Mr. Cook;  
Mr. Kushner replaced Mr. Bosley;  
Mr. Thomson replaced Mr. Wakim.

On Thursday, November 22, 1979:

Mr. Deniger replaced Mr. Berger;  
Mr. Rae replaced Mr. Murphy.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 21 novembre 1979:

M. Nickerson remplace M. Cook;  
M. Kushner remplace M. Bosley;  
M. Thomson remplace M. Wakim.

Le jeudi 22 novembre 1979:

M. Deniger remplace M. Berger;  
M. Rae remplace M. Murphy.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 22, 1979

(8)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the committee present:* Messrs. Deniger, Desmarais, Gamble, Halliday, Hawkes, Johnston, Murta, Nickerson and Thomson.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General; Mr. L. D. Almack, SPICE Project Leader; Mr. W. J. Mathews, Audit Director; Mr. B. P. Barry, Audit Director. *From the Treasury Board Secretariat:* Mr. J. F. Fulton, Director, Planning and Evaluation Division, Administrative Policy Branch. *From the Department of Transport:* Mr. A. Kroeger, Deputy Minister; Mr. G. M. Sinclair, Administrator, Canadian Marine Transportation Administration; Mr. H. F. Protheroe, Assistant Deputy Minister, Review; Mr. J. P. Cadieux, Director General, Construction Branch, Air Administration; Mr. A. Douglas, Deputy Director General, Airports and Construction Services.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

The Committee resumed consideration of Chapter 3—Planning Capital Acquisition Projects and specifically the following:

(a) Paragraphs 3.63-3.71—Transport—Calgary International Airport; and

(b) Paragraphs 3.74-3.78—Transport—"R" Class Ice-breakers.

Messrs. Meyers, Mathews and Barry made statements and, with the witnesses, answered questions.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 NOVEMBRE 1979

(8)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 10 h 05, sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Deniger, Desmarais, Gamble, Halliday, Hawkes, Johnston, Murta, Nickerson et Thomson.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Témoins: Du bureau du Vérificateur général du Canada:* M. D. L. Meyers, sous-vérificateur général; M. L. D. Almack, chef de projet TRACE; M. W. J. Mathews, directeur de vérification; M. B. P. Barry, directeur de vérification. *Du bureau du Contrôleur général du Canada:* M. J. F. Fulton, directeur, Division de la planification et de l'évaluation, Direction de la politique administrative. *Du ministère des Transports:* M. A. Kroeger, sous-ministre; M. G. M. Sinclair, administrateur, Administration Canadienne du transport maritime; M. H. F. Protheroe, sous-ministre adjoint, Revue. M. J. P. Cadieux, directeur général, Direction de la construction, Administration aérienne; M. A. Douglas, directeur général adjoint, Service des aéroports et de la construction.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général pour l'année financière ayant pris fin le 31 mars 1978.

Le Comité reprend l'étude du Chapitre III—Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations et précisément les paragraphes suivants:

a) Paragraphes 3.63-3.71—Transports—Aéroport international de Calgary; et

b) Paragraphes 3.74-3.78—Transports—Brise-glaces de catégorie «R».

MM. Meyers, Mathews et Barry font des déclarations, puis, avec les témoins, répondent aux questions.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, November 22, 1979

• 1006

[Text]

**The Chairman:** Gentlemen, I would like to call the meeting to order.

In accordance with its permanent order of reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee is resuming consideration of the Auditor General of Canada's report for the fiscal year ended March 31, 1978; Chapter 3, Planning Capital Acquisition Projects, specifically paragraphs 3.63 to 3.71 respecting Calgary International Airport, and paragraphs 3.74 to 3.78 respecting "R" Class icebreakers.

Our witnesses this morning are, from my right and going around the table, from the Office of the Auditor General of Canada, Mr. Meyers, Mr. Almack, Mr. Mathews, Mr. Sherwin. We should note for future reference that Mr. Barry, the audit director, will replace Mr. Mathews when the subject of icebreakers is discussed.

From the Office of the Comptroller General we have Mr. Brophy; from Treasury Board we have Mr. Fulton; and from the Department of Transport we have Mr. Kroeger, the Deputy Minister; Mr. Protheroe, Assistant Deputy Minister; Mr. Cadieux, the Director General, Construction Branch, Air Administration; Mr. Douglas, Special Advisor, Airports and Construction Services; Mr. Sinclair, Administrator, Canadian Marine Transportation; and Mr. O'Neil, Commissioner of the Canadian Coast Guard and Deputy Administrator, Marine Administration.

Is there a statement from the Office of the Auditor General this morning, Mr. Meyers?

**Mr. D. L. Meyers (Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada):** Yes, Mr. Chairman. I would like to explain the roles of my colleagues here, and then Mr. Mathews has a brief opening explanation of the case study in Calgary, which I think would be helpful to the Committee.

Could I introduce my colleagues now, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Absolutely.

**Mr. Meyers:** To my right is Mr. Almack, who has been before the Committee at the last two hearings. He was responsible for the whole of Chapter 3, Planning Capital Acquisition Projects. I do not think he needs further introduction.

Beside us is Bill Mathews. Bill is a manager with Price Waterhouse Associates, specialized in management information and control systems, is a fellow in the Institute of Chartered Accountants of England and Wales. Bill has extensive experience as a financial comptroller and management consultant. He worked with Mr. Almack in developing the criteria as to what constitutes due regard to economy and the acquisition of large capital assets, and specifically in their application with regard to the Calgary International Airport project,

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 22 novembre 1979

[Translation]

**Le président:** Messieurs, la séance est ouverte.

Conformément à notre ordre de renvoi permanent figurant aux Règlements de la Chambre des communes, le comité reprend l'étude du rapport du vérificateur général du Canada pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1978; chapitre 3, Planification des projets d'acquisition d'immobilisation, du paragraphe 3.63 au paragraphe 3.71 concernant l'aéroport international de Calgary et du paragraphe 3.74 à 3.78 concernant les brise-glaces de la classe «R».

Nos témoins ce matin sont, à partir de ma droite et en faisant le tour de la table, du bureau du vérificateur général du Canada, M. Meyers, M. Almack, M. Mathews et M. Sherwin. Notons que M. Barry, directeur de vérification, remplacera M. Mathews dans le cadre de la discussion sur les brise-glaces.

Du bureau du contrôleur général du Canada, nous avons M. Brophy; du Conseil du Trésor, nous avons M. Fulton et du ministère des Transports, nous avons M. Kroeger, sous-ministre; M. Protheroe, sous-ministre adjoint; M. Cadieux, directeur général, direction de la construction, Administration aérienne; M. Douglas, conseiller spécial, Service des aéroports et de la construction; M. Sinclair, administrateur, Administration canadienne du transport maritime, et M. O'Neil, commissaire de la garde côtière canadienne et administrateur adjoint de l'administration maritime.

Monsieur Meyers, avez-vous une déclaration à faire au nom du bureau du vérificateur général?

**M. D. L. Meyers (sous-vérificateur général, bureau du vérificateur général du Canada):** Oui, monsieur le président. J'aimerais tout d'abord vous expliquer le rôle de mes collègues ici présents et M. Mathews fera ensuite une brève déclaration à propos de l'étude de l'aéroport de Calgary, ce qui, je pense, aidera le comité.

Monsieur le président, permettez-moi donc de vous présenter mes collègues.

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Meyers:** A ma droite se trouve M. Almack, qui a comparu devant le comité lors des deux dernières séances. Il a été responsable de l'ensemble du chapitre 3, Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de donner plus de précision à son propos.

À côté de nous se trouve M. Bill Mathews. M. Mathews travaille à la société sPrice Waterhouse Associates et est spécialisé dans l'information en matière de gestion et dans les systèmes de contrôle; il est membre de l'Institut des experts comptables de l'Angleterre et du pays de Galles. Bill a acquis une grande expérience dans le domaine du contrôle financier et de la gestion. En collaboration avec M. Almack, il a mis au point les critères relatifs au souci d'économie et aux acquisitions d'immobilisations importantes; il s'est notamment occupé



## [Texte]

which he did himself. He is here today to explain the project and to answer any questions you may have on it.

Beside Mr. Mathews is Wally Sherwin, a chartered accountant, partner in Arthur Andersen and Co. He is with us for two years on an executive interchange, and is the principal responsible for comprehensive audit in the Department of Transport.

I will introduce Mr. Barry when we come to "R" Class icebreakers.

The case studies, as you have them before you today, appear at two places in our report. I would just like to clarify that for the members interested before we start. First they are in Chapter 3, Planning Capital Acquisition Projects, as part of the government-wide study; secondly, they are in Chapter 19 as part of a comprehensive audit of the Department of Transport, which the Committee might feel it wants to review in more detail at a later date.

I think the only things in Chapter 19 that I would like to draw to your attention this morning before we start is that because we were doing a comprehensive audit of the Department of Transport we chose seven case studies in capital acquisitions from that department, whereas you will find in Chapter 3 that all the other departments have just one case study. The reason for this is in no way a reflection on the management controls in the Department of Transport, but is just because of the fact that we were doing a comprehensive audit, in that year, of that department.

The second point that comes out in Chapter 19 is that at the time of our audit the Department of Transport had already recognized the need for many of the improvements that we identified, and had taken action to implement organizational and systems changes to correct the weaknesses. We support these initiatives.

We are ready now for a statement from Mr. Mathews on the Calgary International Airport project, Mr. Chairman.

• 1010

**The Chairman:** Thank you, Mr. Meyers. Mr. Mathews.

**Mr. W. J. Mathews (Audit Director, Office of the Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, members of the Committee, it is my job just to run through this case study with you and you will find that it starts at paragraph 3.63 in the annual report. As I go through I shall give you a little introduction and then we will make reference to the criteria we used during the audit and I shall point out concerns that we had as we did our study.

The first two paragraphs starting at 3.63 give you a little bit of background. Early negotiations were conducted with the City of Calgary, the Province of Alberta and air carriers about the need for a new airport. In 1973 it was decided that a new airport would be built and the first proposal was put to the Treasury Board for submission asking permission to spend \$57.7 million. The eventual cost of the airport was \$127 million.

## [Traduction]

des critères relatifs à l'aéroport international de Calgary. Il est ici aujourd'hui pour répondre aux questions que vous voudrez bien lui poser à ce propos.

A côté de M. Mathews se trouve M. Wally Sherwin, expert-comptable, l'un des associés de la société Arthur Andersen and Co.. Il va travailler avec nous pendant deux ans dans le cadre du programme de permutation des cadres et c'est lui qui est principalement responsable de la vérification intégrée du ministère des Transports.

Je vous présenterai M. Barry quand nous en arriverons au sujet des brise-glaces de la classe «R».

Les études dont vous êtes saisis aujourd'hui figurent à deux endroits dans notre rapport. Avant que nous ne commençons, j'aimerais donc vous donner quelques précisions à ce propos. Elles figurent en premier lieu au chapitre 3, Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations, dans le cadre des études que nous avons réalisées sur l'ensemble des activités gouvernementales; elles figurent également au chapitre 19 dans le cadre de la vérification d'ensemble du ministère des Transports, et le comité souhaitera peut-être revenir sur ce chapitre à une date ultérieure.

A propos du chapitre 19, j'aimerais vous signaler que nous avons effectué une vérification intégrée du ministère des Transports et que, à ce propos, nous avons choisi sept cas d'acquisitions d'immobilisations réalisées par le ministère alors que, au chapitre 3, nous ne prenons qu'un exemple pour chacun des autres ministères. S'il en est ainsi, ce n'est pas que nous ayons visé tout particulièrement les systèmes de contrôle de la gestion utilisés au ministère des Transports mais c'est que, cette année-là, nous étions en train de réaliser une vérification intégrée du ministère.

D'autre part, le chapitre 19 fait état que, à l'époque de notre vérification, le ministère des Transports avait déjà reconnu la nécessité d'apporter les améliorations que nous avons signalées et il avait pris des mesures pour corriger l'organisation et les systèmes afin de remédier aux lacunes existantes. Nous appuyons entièrement ces initiatives.

Monsieur le président, je pense que nous sommes maintenant prêts à donner la parole à M. Mathews sur le projet de l'aéroport international de Calgary.

**Le président:** Merci, monsieur Meyers. Monsieur Mathews:

**M. W. J. Mathews (directeur de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, membres du Comité, c'est moi qui suis chargé de vous présenter cette étude qui commence au paragraphe 3.63 du rapport annuel. Je dirai d'abord quelques mots en guise d'introduction et nous traiterons ensuite des critères dont nous nous sommes servis pour la vérification et des préoccupations que nous avons eues à mesure que se déroulait l'étude.

Les deux premiers alinéas du paragraphe 3.63 fournissent des renseignements de base. Dès le début, le ministère des Transports entreprend des négociations avec la Ville de Calgary, la province de l'Alberta et les compagnies aériennes au sujet de la nécessité de construire un nouvel aéroport. En 1973, on décide de construire un nouvel aéroport et l'on demande au Conseil du Trésor l'autorisation de dépenser 57.7 millions de

*[Text]*

Referring to our criteria, I just refer to the first one of those that requests for funds should be supported by complete and accurate documentation. Paragraph 3.65 in your case study there will illustrate one or two cases where we were not happy with that. For example, we felt that there should have been an explanation as to the alternatives to the proposed new complex, that the concerns of air carriers should have been stated and brought to the attention of Treasury Board. Financial information in certain respects was not complete. Cost estimates were unrealistic and certain written replies to Treasury Board questions in our view were incomplete.

The second criteria I would like to bring to your attention is that final approval should be based on full information. You will see at the bottom of paragraph 3.65 a reference to that, that later requests to the Treasury Board for additional project funds, particularly in 1973 and 1975, did not update financial projections. Thus the impact of the increased capital costs on the future financial viability of the airport was not demonstrated.

The third criteria and certainly the most significant one as far as this particular case study is concerned is that project implementation should be properly controlled. You will note points in paragraph 3.67 where we say that during the course of the project the size and the cost of the air terminal building—we took one particular part here, the air terminal building—increased substantially. We refer to this; we say that the size of this building increased from 452,000 square feet to 720,000 square feet, an increase of approximately 60 per cent, and that cost of the building rose from \$21.3 million to \$75.7 million, an increase of 255 per cent.

Naturally we investigated during the audit the causes of these increases. As for size, we had long discussions with the department. You will see in paragraph 3.68 that they attribute the increase in size to certain factors. We made comparisons particularly to Toronto Terminal II, and I would just like to bring to your attention our conclusion at the bottom of paragraph 3.68 that:

The Department advises that comparisons of air terminal buildings can be invalid for various reasons. However, it has been unable to demonstrate by other means that the size of the Calgary terminal is not out of line.

Another point on project implementation comes up in paragraph 3.69 and this time in connection with the increased cost of the airport. We conclude at the bottom of that, we said that the construction cost indices which demonstrate the sort of rate of inflation during the course of construction between 1972 and 1977, that in our view these indicated a cost inflation of about 65 per cent on original cost was reasonable.

A couple more points on project control under paragraph 3.70. The last two indented points there, we found that:

*[Translation]*

dollars. En définitive, le coût de l'aéroport va se chiffrer à 127 millions de dollars. Passons maintenant à nos critères.

Selon le premier de ces critères, les demandes de fonds devraient s'appuyer sur une documentation complète et exacte. Le paragraphe 3.65 traite d'une ou de deux circonstances où ce critère n'a pas été observé selon nous. Nous estimons, par exemple, qu'on aurait dû fournir des explications sur les diverses options possibles et que les préoccupations des transporteurs aériens auraient dû être énoncées et portées à l'attention du Conseil du Trésor. À certains égards, les renseignements financiers étaient insuffisants. Les devis étaient mal fondés et, selon nous, certaines des réponses fournies, par écrit, aux questions du Conseil du Trésor étaient incomplètes.

Je voudrais également attirer votre attention sur notre deuxième critère, selon lequel l'approbation finale devrait être fondée sur des renseignements exhaustifs. Nous traitons de cette question au bas du paragraphe 3.65. Les demandes présentées ultérieurement au Conseil du Trésor en vue de l'obtention de fonds supplémentaires, notamment en 1973 et en 1975, ne contenaient pas une mise à jour des projections financières. En conséquence, la répercussion de l'augmentation des dépenses d'immobilisations n'avait pas été clairement établie.

Le troisième critère, certes le plus important dans ce cas-ci, veut que la mise en œuvre du projet doit être adéquatement contrôlée. Vous noterez qu'au paragraphe 3.67, nous disons qu'au cours des travaux, les dimensions et le coût de l'aérogare, ont considérablement augmenté. Nous précisons d'ailleurs que la superficie de ce bâtiment est passée de 452,000 pieds carrés à 720,000 pieds carrés, ce qui représente une augmentation d'environ 60 p. 100, alors que le coût total du bâtiment est passé de 21.3 millions de dollars à 75.7 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de 255 p. 100.

Bien sûr, au cours de notre vérification, nous nous sommes appliqués à déceler les causes de ces augmentations. Pour ce qui est des dimensions, nous avons eu de longues discussions avec le ministère. Vous constaterez, au paragraphe 3.68, que le ministère attribue l'accroissement des dimensions à certains facteurs. Nous avons fait des comparaisons, en particulier avec l'aérogare II de Toronto, et j'aimerais vous reporter à notre conclusion, qui figure au bas du paragraphe 3.68:

Le ministère nous fait savoir que les comparaisons des aérogares peuvent être non valides pour diverses raisons. Cependant, il a été incapable de faire la preuve, par d'autres moyens, que les dimensions de l'aérogare de Calgary ne sont pas excessives.

Un autre aspect relatif à la mise en œuvre du projet est soulevé au paragraphe 3.69, au sujet de l'accroissement des coûts de l'aéroport. Nous concluons, au bas de ce paragraphe, que l'indice des coûts à la construction a augmenté d'environ 65 p. 100 entre 1972 et 1977; cela représente donc le pourcentage d'augmentation que nous aurions trouvé raisonnable.

Au paragraphe 3.70, nous traitons d'autres aspects du contrôle des travaux. Nous disons, aux deux derniers points de ce paragraphe, ce qui suit:

[Texte]

• 1015

There were inadequate general area and cost criteria, based on comparable Canadian or foreign facilities, against which to monitor the project.

and that:

No cost-benefit or life-cycle analyses were provided in support of major design changes.

The last criterion I would like to refer to is that responsibility and accountability be clearly defined and communicated. Two points there, in that paragraph 3.70. We found that:

Extensive authority was delegated to the Western Region without effective review, challenge and control by Headquarters.

and that:

There was no acknowledgement by individuals within the administration of responsibility or accountability for the financial viability of the new airport complex once in operation.

As a result of our work, we came to the general conclusion that in the Calgary Airport project the department did not give due regard for economy.

Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Mathews. I would now like to know whether the Department of Transport has a statement. Mr. Kroeger.

**Mr. A. Kroeger (Deputy Minister, Department of Transport):** No, Mr. Chairman, I think material was distributed to the Committee in writing earlier and I would rather not take up the time of the Committee by making a statement about it. I would prefer to . . .

**The Chairman:** You are referring to the response to the Committee.

**Mr. Kroeger:** That is correct.

**The Chairman:** Then I would like to open the meeting to questions. We will have our usual 10-minute rounds, which should give us ample opportunity this morning to cover both these subjects. I have Mr. Hawkes, Mr. Desmarais, Mr. Deniger. If any others have questions, please indicate that to me and I will put you on the list. Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Something may have happened to my system, I do not have that written material this morning. Do you have an extra copy? Maybe I could go second?

**The Chairman:** Would you like me to come back to you?

**Mr. Hawkes:** Somebody can go ahead of me, yes.

**The Chairman:** Mr. Desmarais:

**Mr. Desmarais:** Thank you, Mr. Chairman.

I have the material but I did not read it all, I must confess. The first point I would like to cover is in paragraph 3.65, where you say:

[Traduction]

Il existait des critères inadéquats quant à la surface générale et aux coûts fondés sur des installations comparables du Canada ou de l'étranger, en fonction desquels on aurait pu surveiller les projets.

Nous ajoutons:

Des analyses coûts-avantages ou cycle-utilisation n'étaient pas présentées à l'appui des modifications majeures de l'avant-projet.

Le dernier critère dont j'aimerais parler est celui selon lequel la responsabilité et l'imputabilité doivent être clairement définies et communiquées. Nous traitons de cela au paragraphe 3.70 où nous constatons ce qui suit:

On a délégué une autorité considérable à la région de l'Ouest sans examen véritable, contestation et direction par l'administration centrale.

En outre:

Il n'y avait aucune reconnaissance claire par les membres de l'administration de la responsabilité et de l'imputabilité pour la rentabilité financière du nouveau complexe aéroportuaire une fois qu'il serait en service.

Notre étude nous a porté à conclure que le ministère n'a pas adéquatement fait preuve d'un souci d'économie pour ce qui est des travaux relatifs à l'aéroport de Calgary.

Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Mathews. Maintenant je voudrais savoir si le ministère des Transports a une déclaration à faire. Monsieur Kroeger.

**M. A. Kroeger (sous-ministre, ministère des Transports):** Non, monsieur le président, je pense que les documents pertinents ont déjà été distribués aux membres du comité et je préfère ne pas faire perdre du temps aux députés en faisant une déclaration. J'aimerais mieux . . .

**Le président:** Vous parlez de la réponse adressée au comité?

**M. Kroeger:** C'est exact.

**Le président:** J'aimerais donc passer aux questions. Nous aurons des tours de 10 minutes, comme d'habitude, ce qui devrait nous donner amplement l'occasion de traiter de ces deux sujets ce matin. Sont inscrits sur ma liste M. Hawkes, M. Desmarais et M. Deniger. Si d'autres députés veulent poser des questions, qu'ils me l'indiquent et je les inscrirai sur la liste. Monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Mon système est déréglé ce matin, je n'arrive pas à retrouver ces documents. Avez-vous un exemplaire supplémentaire? Peut-être pourrais-je passer en deuxième.

**Le président:** Vous voulez que je revienne à vous un peu plus tard?

**M. Hawkes:** Oui, quelqu'un d'autre pourrait me précéder.

**Le président:** Monsieur Desmarais.

**M. Desmarais:** Merci, monsieur le président.

J'ai le document mais je dois avouer ne pas l'avoir lu en entier. J'aimerais d'abord traiter du paragraphe 3.65, où vous dites:



## [Text]

In our opinion, the Department of Transport did not give due regard to economy in the Calgary Airport project.

Would you have any examples of projects where that due regard to economy was given?

**Mr. Meyers:** There are two projects in Chapter 3 where we did not find any significant weaknesses or adequate weaknesses to convince us that due regard had not been given, Malton Airport and the other one was . . .

**Mr. L. D. Almack (SPICE Project Leader, Office of the Auditor General of Canada):** West Coast Vessel Traffic Management System, it is a radar system to guide ships . . .

**Mr. Desmarais:** You do have some examples.

**Mr. Almack:** These are two examples we have said provided reasonable regard for economy.

**Mr. Desmarais:** Out of 13, I think, is that correct? You say at the bottom of paragraph 3.65 that:

... the Treasury Board . . . was informed orally that the existing terminal could be further modified and might suffice until 1979.

You do not give any costs of that, and it would seem to be a good argument for going ahead when you did. If it is only going to last until 1979, it was not a bad lead time to have it finished by 1977.

The agreement you have with respect to recovery of costs with the airlines; what is the percentage of recovery you are getting right now? You are saying it is insufficient to cover the costs.

**Mr. Meyers:** Would you like us to answer that, or would that be more appropriate for the department to answer, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Mr. Kroeger.

**Mr. Kroeger:** Perhaps I could ask Mr. Cadieux, to reply to that question.

**The Chairman:** Mr. Cadieux. Incidentally, for the benefit of people who perhaps have not been at these hearings, it is useful if we could get the name of who is responding on the record, because it is an electronic transcription. Otherwise, we will have to have some system of voice-detection equipment designed. So I would like you to identify yourself if I do not. Mr. Cadieux.

**Mr. J. P. Cadieux (Director General Construction Branch, Air Administration, Department of Transport):** The answer to that question, Mr. Chairman, is contained in our response to paragraph 3.66. Basically, the last four to five paragraphs discuss it. In essence, the cost-recovery rate for the terminal will reach 82 per cent in the fifth year. It is a sliding scale.

• (1020)

**Mr. Desmarais:** Does it start at 30 per cent? Is that correct?

**Mr. Cadieux:** It is 73.3 per cent. This is the rental rate for the first year at \$22, which is 73 per cent of the \$30, and in the

## [Translation]

A notre avis, le ministère des Transports ne s'est pas suffisamment soucié d'économie lors du projet de l'aéroport de Calgary.

Pourriez-vous nous fournir des exemples de projet où ce souci d'économie s'est manifesté?

**M. Meyers:** Au chapitre 3, nous traitons de deux projets où nous n'avons constaté aucune faiblesse suffisamment importante pour nous convaincre de négligence à cet égard; l'un était l'aéroport de Malton et l'autre . . .

**M. L. D. Almack (Chef du projet TRACE, bureau de vérificateur général du Canada):** Le système de gestion du trafic maritime de la côte Ouest. Il s'agit d'un système de radar servant à guider les navires . . .

**M. Desmarais:** Vous avez donc certains exemples?

**M. Almack:** Ce sont là deux exemples précis où, selon nous, on a fait preuve d'un souci raisonnable d'économie.

**M. Desmarais:** Cela fait deux sur treize, c'est bien cela? Vous dites, au bas du paragraphe 3.65, que:

... le secrétariat du Conseil du Trésor a appris de vive voix que l'aérogare existante pouvait être modifiée d'avantage et pourrait peut-être suffire jusqu'en 1979.

Vous ne fournissez aucun coût à ce sujet. Or, il me semble que cela serait un bon argument en faveur de la date choisie pour le commencement des travaux. Si l'aérogare en place ne pouvait suffire que jusqu'en 1979, il était logique de prendre un peu d'avance en terminant les travaux en 1977.

Pour ce qui de l'entente conclue quant au recouvrement des frais auprès des lignes aériennes, quel est le pourcentage des recouvrements que vous percevez actuellement? Vous dites que cela est insuffisant pour couvrir les frais.

**M. Meyers:** Voulez-vous que nous répondions à cela ou préférez-vous que ce soit le ministère, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Kroeger.

**M. Kroeger:** Peut-être pourrais-je demander à M. Cadieux de répondre à cette question.

**Le président:** Monsieur Cadieux. Soit dit en passant, les personnes qui n'ont jamais comparu à ces audiences doivent indiquer leur nom à haute voix avant de prendre la parole car la transcription se fait à l'aide d'un enregistrement électronique. Autrement, nous devons faire installer un système de détection des voix. Je voudrais donc que vous vous identifiez si je ne le fais pas. Monsieur Cadieux.

**M. J. P. Cadieux (directeur général, Service de la construction, administration des transports aériens, ministère des Transports):** La réponse à cette question, monsieur le président, se trouve dans notre réponse au paragraphe 3.66. Nous en discutons principalement dans les 4 ou 5 derniers paragraphes. Essentiellement, le taux de recouvrement des frais atteindra 82 p. 100 lors de la cinquième année. Il s'agit d'une échelle mobile.

**M. Desmarais:** Cette échelle commence-t-elle à 30 p. 100?

**M. Cadieux:** Non, à 73 p. 100. Le taux de location pour la première année est de \$22, ce qui représente 73 p. 100 de \$30.,

**[Texte]**

second and subsequent years the percentages increase so that by the fifth year it is 82 per cent.

**Mr. Desmarais:** I thought your cost per foot was about \$54. Is that wrong?

**Mr. Cadieux:** For construction?

**Mr. Desmarais:** Or for operating it. Your normal rental cost would be about \$54.

**Mr. Cadieux:** Yes.

**Mr. Desmarais:** And you are paying, roughly, \$30 right now. Is that right?

**Mr. Cadieux:** There is a Calgary formula which was developed because of the difficulties which were experienced in gaining airlines' approval for the rental rates. So the first step that was done was to reduce the full cost recovery rental rates to the existing cost recovery level of the airport, which was, roughly speaking, I guess about \$22 over \$50. So roughly speaking, 40 per cent to 45 per cent cost recovery rate.

**Mr. Desmarais:** Right.

**Mr. Cadieux:** That was then further reduced in recognition of the fact that in the early years there would be fewer passengers flowing through the facility than in later years. So a mean was established such that we would under-recover the cost in the early years and over-recover the cost in later years. So there would not be a penalization to the few travelers or the relatively fewer travelers who would go through the terminal in early years.

**Mr. Desmarais:** Thank you. I wanted to make the point here that when you say that reaching an agreement on cost recovery charges prior to the start of construction, any agreement you would reach at that time would have been on the original estimate which was something like \$57 million, which meant that you would have had full recovery at that point and it would have been just about equal to the recovery you are getting at the moment, which happens to be roughly half of what you need because the cost doubles. Is that right?

The other point on 3.67 is where you say the cost went up 255 per cent compared to a size increase of 59 per cent. Of this 255 per cent, roughly the over-run was \$53 million. According to your figures down below, 65 per cent of that was inflation, \$34 million roughly. The true cost increase of \$18 million, \$18 million over the original of \$21 million, when your increase in size was 59 per cent, my point is I think you got a bargain because if you increase your cost from 21 to 17 and the size of the building goes from 400,000 feet to 720,000 feet, it is not a great problem, in my view.

On 3.68 you mention the inclusion of United States pre-clearance requirements and the addition of certain concession spaces. Those are both revenue-returning items. My question is, do these costs or are these costs normally recoverable from the Customs Division of National Revenue? Certainly from concessions they are. Is this true?

**[Traduction]**

et, au cours des années suivantes, les pourcentages augmentent de façon à atteindre 82 p. 100 la cinquième année.

**M. Desmarais:** Je pensais que le coût par pied carré était d'environ \$54. Est-ce faux?

**M. Cadieux:** Pour la construction?

**M. Desmarais:** Ou pour l'exploitation. Votre coût ordinaire de location est d'environ \$54.

**M. Cadieux:** Oui.

**M. Desmarais:** Et, grosso modo, vous payez actuellement \$30. Est-ce exact?

**M. Cadieux:** Une formule a été établie pour l'aéroport de Calgary en raison des difficultés que nous avions à obtenir l'approbation des lignes aériennes quant au taux de location. La première mesure que nous avons prise a donc été de réduire le taux de location exigé pour le recouvrement complet des coûts au taux correspondant au niveau actuel de recouvrement des coûts de l'aéroport. Grosso modo, cela représente à peu près \$22 sur \$50. Il s'agit donc, en général, d'un taux de recouvrement des coûts qui va de 40 à 45 p. 100.

**M. Desmarais:** Très bien.

**M. Cadieux:** Ensuite, ce taux a encore été réduit étant donné que, pendant les premières années, les voyageurs seraient moins nombreux à utiliser cet aéroport qu'ultérieurement. Nous avons donc établi une formule nous permettant de recouvrer les coûts à un taux inférieur pour les premières années et à un taux supérieur ultérieurement. Ainsi, le nombre relativement peu élevé de voyageurs des premières années ne serait pas un handicap.

**M. Desmarais:** Merci. Je voudrais apporter une précision. Lorsque vous dites avoir conclu une entente relative aux frais de recouvrement des coûts, avant le commencement des travaux de construction, cette entente était sans doute fondée sur le devis initial, qui se chiffrait à peu près à 57 millions de dollars, ce qui signifie que vous auriez, en ce moment, recouvré tous les coûts; or, du fait que le prix de la construction a doublé, vous n'en avez recouvré que la moitié. Est-ce exact?

D'autre part, au paragraphe 3.67, vous dites que le coût a augmenté de 255 p. 100 alors que les dimensions ont augmenté de 59 p. 100. Pour ces 255 p. 100, le devis a été dépassé d'environ 53 millions. D'après les chiffres qui figurent un peu plus bas, 65 p. 100 de cette somme sont dus à l'inflation, soit 34 millions à peu près. La véritable augmentation du coût se chiffre à 18 millions de dollars, c'est-à-dire 18 millions de plus que la somme originale de 21 millions de dollars. D'autre part, l'augmentation des dimensions a été de 59 p. 100. Je veux donc dire que cela a été une bonne affaire, puisque le coût de 21 millions a été majoré de 17 millions et que les dimensions du bâtiment sont passées de 400,000 pieds à 720,000 pieds. Selon moi, cela n'est donc pas un gros problème.

Au paragraphe 3.68, vous faites état des exigences américaines quant au contrôle douanier anticipé et à l'addition de certains espaces pour des bureaux et les concessions. Or, ce sont là deux sources de recettes. Voici donc ma question: ces coûts peuvent-ils normalement être recouvrés auprès de la division des douanes du ministère du Revenu national? Ils



[Text]

**The Chairman:** Who can reply to that question? Mr. Cadieux.

**Mr. Cadieux:** Yes, the preclearance facilities are fully cost recoverable from the U.S. airlines and Canadian carriers who are affected. Concession space typically more than recovers the cost of space. Generally speaking, we get in excess of \$100 per square foot for concession space.

**Mr. Desmarais:** Yes. The increase in the size of the building was attributed to this and these two points, of course, are helpful. So you want to build a bigger customs recovery area if you can get it all back at 100 per cent, and the same thing applies to your concession space.

The other item is where you say in 3-69 that:

The increase in costs is attributed by the Department to the development of firm cost estimates . . . , the increase in the size of the terminal due to design changes and inflation.

• 1025

How can inflation affect the size of the building?

**The Chairman:** Mr. Kroeger.

**Mr. Kroeger:** They are the Auditor General's words, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I see. Mr. Meyers.

**Mr. Meyers:** I think the wording is just not clear. The honourable member made a couple of points earlier in his statement that I would like Mr. Mathews to answer, but on the question of increasing size due to inflation, I think it is just that the wording is not quite tight. It is a cost increase due to inflation, not the size.

**The Chairman:** Would you care to comment on that, Mr. Mathews?

**Mr. Mathews:** To go back to the cost question, you mentioned the cost of the air terminal and the effect of inflation on that. The cost originally estimated was \$21.3 million. If we simply add 65 per cent to that, assuming that was the rate of inflation, we get a figure of \$35 million as a cost based on that original design. The difference between the \$35 million and the \$75 million that it eventually cost is explained, we are suggesting, by design changes.

We are here a little at variance with the department in their explanation of what happened to costs. In the information provided to the Public Accounts Committee on April 6 of this year, and I think you have a copy of that, in Appendix B they provide a schedule showing that inflation apparently accounted for \$42 million out of the total increase in cost of \$50 million. In other words, there is an assumption in what they are saying here in their statement to you that the rate of

[Translation]

peuvent certainement être recouverts avec les concessions. Cela est-il exact?

**Le président:** Qui peut répondre à cette question? Monsieur Cadieux.

**M. Cadieux:** Les installations servant au contrôle douanier anticipé font l'objet d'un recouvrement complet des coûts auprès des lignes aériennes américaines et des transporteurs canadiens. En outre, la location des concessions permet d'ordinaire de recouvrer plus que le coût de l'espace accordé. En général, nous obtenons plus de \$100 par pied carré pour la concession.

**M. Desmarais:** Oui. L'accroissement des dimensions du bâtiment a été attribué à cela et, bien sûr, ces deux aspects sont intéressants. Il est donc normal que vous vouliez construire des bureaux de douanes plus vastes puisque leurs frais sont recouvrables à 100 p. 100 et cela vaut également pour les concessions.

D'autre part, au paragraphe 3.69, vous écrivez:

Selon le ministère, l'augmentation des coûts est due à l'établissement d'évaluations fermes des coûts . . . à l'augmentation des dimensions de l'aérogare par suite de changements de l'avant-projet ainsi qu'à l'inflation.

Comment l'inflation peut-elle influencer sur les dimensions du bâtiment?

**Le président:** Monsieur Kroeger.

**M. Kroeger:** Ce sont les propos du vérificateur général, monsieur le président.

**Le président:** D'accord. Monsieur Meyers.

**M. Meyers:** Le député a fait deux ou trois remarques auxquelles j'aimerais que M. Mathews réponde. Toutefois, pour ce qui est de l'accroissement des dimensions qui serait dû à l'inflation, je pense que cela tient simplement au fait que le libellé n'est pas très clair. C'est l'augmentation du coût qui est due à l'inflation, pas l'augmentation des dimensions.

**Le président:** Avez-vous quelque chose à dire, monsieur Mathews?

**M. Mathews:** Revenons-en à la question que vous avez soulevée, celle du coût de l'aérogare et de l'effet de l'inflation sur ce coût. D'après le devis initial, le coût devait être de 21.3 millions de dollars. Si nous y ajoutons 65 p. 100, en supposant que ce soit là le taux de l'inflation, nous obtenons le chiffre de 35 millions de dollars, ce qui représente le coût fondé sur le plan original. Selon nous, la différence existant entre ces 35 millions et les 75 millions de dollars de dépenses réelles est due à la modification des plans originaux.

Nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec l'explication que fournit le ministre au sujet des coûts. A l'annexe B du document fourni au comité des Comptes publics le 6 avril dernier, le ministère présente un tableau selon lequel, apparemment, l'inflation aurait compté pour 42 millions de dollars sur une augmentation totale du coût qui s'est chiffrée à 50 millions. Autrement dit, le ministère assume ici que le taux d'inflation a compté pour 40 millions, ce qui représente une

## [Texte]

inflation accounted for \$40 million, or 200 per cent on top of the original cost of the building. I suggest that this is quite a significant difference between ourselves and them in terms of how to explain these increases in cost.

I would like to come back to the point you raised on user-pay and the figure you mentioned of \$54 a square foot. In the old terminal, the airlines were paying about \$12 a square foot for ticket counter space. When negotiations were first conducted about 1972, it was indicated to them that calculations of what they would have to pay would be based on the old formula; that is, the \$12 a square foot related to the new capital costs and so on. They were told that it would be about \$8 to \$10 a square foot.

Nothing was agreed upon during the course of negotiations until just before the terminal opened in 1977, when the department did their calculations on the old basis and came up with a figure of \$55 a square foot, which you referred to. Because this was so much higher than originally expected, and also quite a lot out of line from any other air terminals in the country, they decided to go to a new way of calculating rental rates for Calgary. In fact, they revised the way of calculating depreciation; in other words, of recovering the capital cost. By doing that, by spreading the costs over a much longer period of time in a different way, they were able to reduce that \$55 to \$30. They then reduced that \$30 again to \$22 on the basis of the formula that Mr. Cadieux made reference to, which was saying. In the past we never recovered that sort of figure anyway from the department, so we are going to reduce it to \$22. In other words, on the old system it would have been \$55, on this new and revised system it was \$22 a square foot, and in the old terminal they were paying \$12. So it was quite a significant point.

One of our reasons for suggesting that they should try and agree to these costs beforehand, or at least come to some sort of agreement in principle before going ahead with construction, is to try to impress on the air carriers that if they want facilities in this new building they are going to have to pay for them, and that if they ask for more and more, as apparently they did in the case of Calgary, then someone has to pay, and it is going to be them. We hope that would restrain them. I think the department agreed with that general stand because they found in one of their studies that Air Canada apparently said that they would have reduced their space requirements had they known the cost implications of some of their demands. So that is why we put such emphasis on prior agreement of user-pay rates.

• 1030

**Mr. Desmarais:** My point on that question was that prior ...

## [Traduction]

majoration de 200 p. 100 par rapport au coût initial de l'aérogare. J'estime donc qu'il y a divergence considérable entre la manière dont nous expliquerions ces augmentations de coût et celle dont le fait le ministère.

Je voudrais en revenir à ce que vous avez dit au sujet du recouvrement des coûts auprès de l'usager et du taux de location à \$54 le pied carré. Dans l'ancienne aérogare, les lignes aériennes payaient environ \$12 par pied carré pour leurs bureaux de vente de billets. Lorsque les premières négociations ont eu lieu, vers 1972, on a dit à ces lignes aériennes que le montant de ce qu'elles devraient payer serait calculé selon l'ancienne formule, c'est-à-dire qu'on appliquerait la formule de location à \$12 le pied carré aux nouvelles immobilisations et ainsi de suite. On leur a dit que cela représenterait de \$8 à \$10 le pied carré.

Aucune entente n'a été conclue pendant les négociations; il a fallu attendre la veille de l'ouverture de l'aérogare, en 1977. Le ministère avait fait ses calculs selon l'ancienne formule et en était arrivé au chiffre de \$55 le pied carré, dont vous avez parlé. Comme ce chiffre était beaucoup plus élevé que ce qui était prévu au départ, et qu'il dépassait de beaucoup le taux de location dans d'autres aérogares du Canada, le ministère a décidé d'adopter une nouvelle formule pour les taux de location pour Calgary. En fait, il a révisé les méthodes de calculs de la dépréciation ou, autrement dit, de recouvrement du coût des investissements. En étalant les coûts sur une période beaucoup plus longue, le ministère a réussi à faire passer le taux de \$55 à \$30, qu'il a encore réduit à \$22, en se fondant sur la formule dont a parlé M. Cadieux. Cela revenait à dire que, par le passé, le ministère n'avait jamais recouvré les sommes visées dans ce cas-ci. Il allait donc réduire ses exigences à \$22. Autrement dit, selon l'ancien système, le prix de location aurait été \$55; aux termes du nouveau système révisé, il se chiffrait à \$22 le pied carré, alors que dans l'ancienne aérogare, les lignes aériennes payaient \$12. Ce sont là autant de choses importantes à noter.

Une des raisons pour lesquelles nous estimons que les diverses parties devraient s'entendre au sujet de ces coûts à priori, ou du moins parvenir à un accord de principe avant de procéder à la construction, c'est qu'il faudrait que les compagnies aériennes comprennent que si elles veulent avoir des bureaux dans ce nouveau bâtiment, elles vont devoir payer en conséquence, et que si elles demandent plus et encore plus, comme ce fut apparemment le cas à Calgary, quelqu'un va bien devoir payer, et, en l'occurrence, ce seront elles qui auront à en assumer les frais. Nous estimons qu'un tel processus les inciterait à avoir des goûts plus modestes. Je pense que le ministère a approuvé ce principe général parce qu'une des études qu'il a effectuée lui a appris qu'Air Canada aurait réduit ses exigences en bureaux si la société avait su combien certaines de ces demandes allaient lui coûter. C'est pourquoi nous accordons tant d'importance à la conclusion d'une entente à priori au sujet des tarifs de recouvrement des coûts auprès des usagers.

**M. Desmarais:** A cet égard, j'estimais qu'avant ...

[Text]

**The Chairman:** This is your last question, Mr. Desmarais.

**Mr. Desmarais:** All right. This is not a question it is an observation. The fact that you had prior agreement on it would have given you roughly \$22, which is what you are getting now, because it would have been calculated on a much lower figure.

**Mr. Mathews:** That would depend, I suppose, on now they saw the escalation in cost going. At that time when the first agreement was made . . .

**Mr. Desmarais:** Well, prior to the beginning of construction it would not have happened.

**Mr. Mathews:** Yes. Prior to the agreement of construction I assume they would have said—In fact they made an estimate. They said the rates would be about \$8 to \$10 a square foot in the new terminal. That is the indication they gave in 1972.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desmarais. Mr. Hawkes, just before I invite you to ask questions, I would like to raise with Mr. Kroeger the possibility of a tabling documents referred to in the response which are of significance to this Committee in terms of determining what has been done to prevent the kind of situation that we see here repeating itself. I refer, as an example, to your 3.65 document which you entitle Approval in Principle Document, and the program approval document, which I gather is now the document that would go forward to Treasury Board for approval of a program of this kind. I would appreciate it if you could undertake to table that document and any others referred to in here which would be of guidance to the Committee.

**Mr. Kroeger:** We have copies with us of the Approval in Principle forms and the Program Approval forms which we could distribute now. In addition, I think there are some references to other documents and in general we will be glad to make those available to the Committee.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Kroeger. Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Thank you, Mr. Chairman.

Somewhat of a series of disjointed questions, perhaps, but as a Committee we are just getting started on this new Parliament. We have had a rather consistent concern about accountability. Was there a single individual responsible for this project through most of its duration? Is there an individual who could be named by title?

**Mr. Cadieux:** Yes, there was, but that gentleman is retired now.

**Mr. Hawkes:** You have anticipated my second question. Was that a normal retirement?

**Mr. Cadieux:** Yes, I believe so.

**Mr. Hawkes:** Okay.

**Mr. Cadieux:** Mr. Williamson.

**Mr. Hawkes:** What happens generally within your department to individuals who are responsible for projects like this,

[Translation]

**Le président:** Ce sera votre dernière question, monsieur Desmarais.

**M. Desmarais:** Très bien. Il ne s'agit pas d'une question, mais d'une observation. Avec une entente conclue à l'avance, le tarif aurait été d'environ \$22, prix qu'obtient le ministère actuellement, parce qu'il aurait été calculé en fonction d'un chiffre beaucoup moins élevé.

**M. Mathews:** Tout dépend comment les lignes aériennes se seraient rendu compte de l'ascension des coûts. À l'époque où la première entente a été conclue . . .

**M. Desmarais:** Avant le début de la construction, cela ne se serait pas produit.

**M. Mathews:** En effet. Je suppose qu'avant le début de la construction, les lignes aériennes auraient dit . . . En fait, le ministère a préparé un devis. Il a dit que le tarif oscillerait entre \$8 et \$10 le pied carré dans la nouvelle aérogare. Ce sont là les indications qui ont été fournies en 1972.

**Le président:** Merci, monsieur Desmarais. Monsieur Hawkes, avant de vous inviter à poser des questions, je voudrais demander à M. Kroeger s'il serait possible que soient déposés les documents dont il est question dans la réponse du ministère car ils aideraient le Comité à se rendre compte de ce qui a été fait pour éviter qu'un autre cas semblable ne se reproduire. Je songe, par exemple, aux documents dont vous parlez au paragraphe 3.65 et que vous appelez les documents d'approbation de principe et le document d'approbation de programmes. Si je comprends bien, il s'agit là du document qui a été envoyé au Conseil du Trésor pour qu'il approuve ce programme. Je vous saurais gré de vous engager à déposer ce document et tout autre document dont il est question ici, cas ils pourraient être utiles au Comité.

**M. Kroeger:** Nous avons avec nous des exemplaires des formulaires d'approbation de principe et des formulaires d'approbation de programmes; nous pouvons donc les distribuer dès maintenant. Si d'autres documents sont mentionnés, nous serons ravis de les mettre à la disposition du Comité.

**Le président:** Merci, monsieur Kroeger. Monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Merci, monsieur le président.

Mes questions ne se suivront peut-être pas dans un ordre très logique, mais notre Comité commence à peine ses travaux depuis le début de la nouvelle législature. Je constate que l'imputabilité est une source de préoccupation pour beaucoup. Une personne en particulier était-elle responsable de ce programme pendant la plus grande partie de son exécution? Pourriez-vous nous indiquer son titre?

**M. Cadieux:** Oui, mais ce monsieur a pris sa retraite, maintenant.

**M. Hawkes:** Vous avez anticipé ma deuxième question. S'agissait-il d'un départ en retraite normal?

**M. Cadieux:** Oui, je crois bien.

**M. Hawkes:** Très bien.

**M. Cadieux:** Il s'agit de M. Williamson.

**M. Hawkes:** En général, dans votre ministère, qu'arrive-t-il à ceux qui sont responsables de programmes qui, comme



[Texte]

that experience this kind of difficulty? Do they tend to be promoted, frozen, or demoted?

**Mr. Cadieux:** Mr. Chairman, the procedure has changed enormously in the interim between 1972 and the present time. At the present time we insist that for all major projects there be a management charter drawn up which gives the terms of reference for the project manager. He is then held accountable fully for his performance of the project.

We are, in accordance with recent Treasury Board direction, naming project managers who are on all major projects, and we are, within the air administration, currently envisaging two project managers, depending upon the proportion of the life cycle of the project that we are dealing with. In the early stages of the life cycle of a project, the definition and identification of the operational requirements, the approval in principle stage, the APD stage, and the program approval stage, we would designate a program, a project development manager. He is basically from the client section that identifies, from a planning point of view, what the requirement is. That is translated into technical terms by the project implementation manager who will then be responsible for delivering the technical built works that respond to the original operational requirements. And there is an acceptance check at the far end to ensure that the built works respond to the original statement of operational requirements.

• 1035

**Mr. Hawkes:** Do you have a review process upon project completion?

**Mr. Cadieux:** Yes.

**Mr. Hawkes:** And that is in place?

**Mr. Cadieux:** That is in place now.

I might just say that in the past two to three years, we have given a merit award to one project manager who brought in the Quebec City air terminal building on time and on budget, in a period of rapid inflation, and the Seven Islands air terminal building, on budget and on time, during that same period.

We have been attempting to gather together project managers who have a record of being able to deliver projects on time and on budget, so that this special pool is available for our most important and most valuable projects and so that they can be assigned across the country. That is what we are doing, for example, with the current project of the modifications to the Edmonton terminal building of approximately \$20 million—that project manager has been assigned from headquarters because of his expertise in project management.

**Mr. Hawkes:** Let us deal with the Edmonton situation for one minute. I presume you have made a submission to Treasury Board about that project.

**Mr. Cadieux:** Yes, we have.

**Mr. Hawkes:** What kind of dollars? Constant dollars?

[Traduction]

celui-ci, connaissent beaucoup de difficultés? A-t-on tendance à leur donner une promotion, à les «oublier» ou à les rétrograder?

**M. Cadieux:** Monsieur le président, entre 1972 et aujourd'hui, la procédure a considérablement changé. Actuellement, nous tenons absolument à ce qu'un tableau de gestion soit établi pour tous les grands programmes, tableau où sont précisées les attributions du directeur de projet. Ensuite, ce directeur de projet est tenu entièrement responsable du déroulement du programme.

Conformément aux directives récentes du Conseil du Trésor, nous nommons des directeurs de projet pour tous les grands projets et, en ce qui a trait à l'administration des transports aériens, nous envisageons actuellement d'en nommer deux par projet, selon la durée prévue du projet. Pour les premières étapes de la durée d'un projet, c'est-à-dire la définition et l'identification des exigences opérationnelles, l'étape de l'approbation en principe, l'étape du DPA et l'étape de l'approbation du programme, nous désignons un responsable du développement du projet. En général, il s'agit d'un membre du personnel de la Section des clients et il est chargé d'identifier les besoins du point de vue de la planification. Au point de vue technique, c'est le directeur du projet qui est responsable de l'exécution des travaux techniques tels que prévus dans les spécifications du début. Tout à la fin, on a prévu une vérification pour l'approbation de ces travaux, vérification qui permet de s'assurer que le travail fini répond aux exigences opérationnelles du début.

**M. Hawkes:** Une fois le projet terminé, avez-vous prévu un processus de révision?

**M. Cadieux:** Oui.

**M. Hawkes:** Et ce processus est-il établi?

**M. Cadieux:** Oui.

J'ajouterai que ces deux ou trois dernières années, nous avons décerné une récompense à un directeur de projet qui a réussi à faire construire à temps et avec le budget prévu, l'édifice de l'aérogare de Québec ainsi que celui de Sept-Îles, à une même époque d'inflation rapide.

Nous essayons de constituer un groupe de directeurs de projets ayant des talents particuliers pour réaliser des projets à temps et dans le cadre du budget, afin de pouvoir y recourir lorsque nous lançons au Canada des projets importants de par leur budget et leur envergure. C'est justement le cas de notre projet actuel de modification de l'aérogare d'Edmonton, qui coûtera à peu près 20 millions de dollars; nous y avons affecté un directeur de projet appartenant à ce groupe.

**M. Hawkes:** J'aimerais traiter un instant du cas d'Edmonton. Je suppose que vous avez présenté une soumission au Conseil du Trésor à ce sujet.

**M. Cadieux:** Oui.

**M. Hawkes:** Et à combien de dollars, en valeur constante, se montait cette soumission?

*[Text]*

**Mr. Cadieux:** I believe it is \$19.8 million in 1979 dollars, if I am not mistaken.

**Mr. Hawkes:** What is your understanding of Treasury Board's directive about estimation of projects? What kind of dollars are currently to be used in November, 1979?

**Mr. A. Douglas (Special Adviser, Airports and Construction Services, Department of Transport):** May I speak to that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Douglas:** That particular estimate includes a limited amount of inflation estimated for the next year only. After that, we are instructed to advise the Treasury Board on what is likely to occur in future years, but the approval will be based on the budget-year dollars of the year in which the estimate is made with a limited amount of inflation for the next year only.

**Mr. Hawkes:** And some kind of potential inflationary expectations for subsequent years?

**Mr. Douglas:** Yes. The potential inflation has to be indicated but the Treasury Board has directed that on multi-year projects of that type, we would have to report back to Treasury Board each year on what has been experienced in the way of inflation as a basis for judging whether, in fact, the estimated cost is still approved or should be increased.

**Mr. Hawkes:** Can I switch to Treasury Board for a minute? Is that your understanding of the directive?

**Mr. Fulton:** Yes, it is.

**Mr. Hawkes:** I was left, at a previous meeting, with the impression that all projects were to be costed in terms of real dollars. Maybe we could check back in relationship to that previous witness.

**Mr. Douglas:** I think that is also true. We have to indicate the cost in terms of the dollars of the year in which it is to be costed.

For instance, if we make an estimate of Edmonton in 1979, we say that if it were built in its entirety in 1979, it would cost x dollars. However, if our cash flow shows that it would be spread over perhaps three or four years, we are required to indicate what amount of inflation is likely to occur over that period of time. The Treasury Board approval will generally be confined to giving it approval for 1979 dollars plus something for 1980, with a direction that we seek further reapproval each year as we experience what the project inflation costs actually are.

So I think your statement is correct, and also the other one is correct. They are compatible statements. We must indicate both constant dollars and the likely inflation in future years.

**Mr. Hawkes:** The thing I find remarkable about your response, and I will read you a couple of lines, quoted at random...

**The Chairman:** Which paragraph?

**Mr. Hawkes:** They are in relationship to Paragraph 3.6, in the first place:

*[Translation]*

**M. Cadieux:** Je crois que la somme en cause était de 19.8 millions, en dollars de 1979.

**M. Hawkes:** Comment interprétez-vous la directive du Conseil du Trésor sur l'évaluation des projets? Quelle valeur attribue-t-on au dollar en novembre 1979?

**M. A. Douglas (conseiller spécial, service des aéroports et de la construction, Transport-Canada):** Puis-je en parler, monsieur le président?

**Le président:** Oui.

**M. Douglas:** Dans ce devis, on avait inclu un certain montant pour tenir compte de l'inflation de l'an prochain uniquement. Après, on nous a demandé de prévenir le Conseil du Trésor de se qui se produirait dans les années à venir. Cependant, l'approbation sera basée sur des dollars de l'année budgétaire au cours de laquelle le devis a été fait, et compte tenu d'un montant limité prévu pour l'inflation se rapportant uniquement à l'année suivante.

**M. Hawkes:** Et aussi avec les prévisions de l'inflation qui se produira éventuellement les années suivantes?

**M. Douglas:** Oui. Il faut indiquer ces prévisions pour l'inflation éventuelle mais, pour des projets comme celui-là dont la réalisation s'étale sur de nombreuses années, le Conseil du Trésor exige que nous lui fassions rapport chaque année sur ce qui s'est passé au point de vue inflation afin de déterminer s'il y a lieu d'accroître le financement.

**M. Hawkes:** Puis-je parler un instant du Conseil du Trésor? Est-ce ainsi que vous comprenez sa directive?

**M. Fulton:** Oui.

**M. Hawkes:** Lors d'une séance précédente, j'ai eu l'impression que tous les projets devaient être établis en dollars réels. Peut-être pourrions-nous demander ce qu'il en est au témoin précédent.

**M. Douglas:** C'est exact aussi. Nous devons indiquer le coût en dollars de l'année où le devis a été fait.

Par exemple, si nous faisons un devis pour Edmonton en 1979 et que la construction est terminée en 1979, le coût sera d'X dollars. Toutefois, si le projet doit s'étaler sur 3 ou 4 ans, nous devons calculer le montant qui sera probablement absorbé par l'inflation au cours de cette période. Le Conseil du Trésor se contente généralement d'approuver le devis en dollars de 1979 plus quelque chose pour 1980 et nous oblige chaque année à redemander une nouvelle approbation compte tenu de l'inflation réelle.

Je crois donc que les deux déclarations faites sont exactes et compatibles. Nous devons à la fois indiquer les dollars constants et l'inflation probable pour les années subséquentes.

**M. Hawkes:** Ce que je trouve remarquable dans votre réponse et je vous lirai au hasard quelques lignes...

**Le président:** A quel paragraphe?

**M. Hawkes:** Il s'agit du paragraphe 3.6:



## [Texte]

The early commitments made by ministers based on circumstances extraneous to the department were particularly significant in the decisions on the timing, location, size and scope of these projects.

• 1040

And I will flip over to paragraph 3.63 a little later on:

The Department feels the report should give more prominence to the impact of the political process on the decisions made by the Department. By the time the project team arrived on the scene (1971), politicians had already declared that Calgary would have a new terminal building. The pressure on the project team from local groups was even more intense during the design and construction of the terminal building.

I would like some amplification of who were the politicians who had already decided by 1971 that Calgary should have a new airport?

**Mr. Kroeger:** My recollection from looking at the documentation on this, Mr. Chairman, is that the Minister of the day made an announcement in Calgary—I think it was in May of 1971—that there would be a new terminal building.

**Mr. Hawkes:** Now this announcement, in your judgment, was made without looking at the alternatives related to improving the existing terminal and things of this kind. Is that the thrust of your paragraph?

**Mr. Kroeger:** I cannot express a judgment on the circumstances of the day which applied two deputy ministers ago, and I do not think any of us at the table were involved in the project at that time. So we are working from the written record. But the indications are fairly clear that an announcement was made in 1971.

**Mr. Hawkes:** The implication of the two statements which I would hold your department responsible for is that things such as size were determined by politicians rather than departmental technical experts and things such as location were determined by politicians rather than technical experts.

**Mr. Kroeger:** I think I would read a somewhat different implication into the text submitted by the department. The SPICE studies in general, including the two that we have before us today, examine a series of procedures for estimating management and this type of thing, and they indicate in various areas where things were not done very well. By and large, that is quite a legitimate kind of criticism to level at a departmental management. What we found to be entirely omitted from the SPICE studies, as we indicate in our comments, is a kind of implied assumption that the only factors to take into account were technocratic, and the operation, the normal operation of the political process, the determination that can quite legitimately be made by ministers as to the priority of a project, as to the location of a project, also have a bearing on how some of these things come out. Looked at in terms of strict management and cost effectiveness and this type of consideration, there are various projects one could find, including some that are referred to in the Auditor General

## [Traduction]

Les engagements faits auparavant par des ministres, dans des circonstances ne s'appliquant pas au ministère, ont joué un grand rôle dans les décisions concernant les dates prévues, l'endroit, l'importance et la portée de ces projets.

Passons maintenant au paragraphe 3.63, un peu plus loin:

Le ministère estime que ce rapport devra souligner beaucoup plus la répercussion du processus politique sur les décisions du ministère. Au moment où l'équipe de projet est arrivée sur les lieux (1971) les hommes politiques avaient déjà déclaré qu'un nouvel hangar serait érigé à Calgary. Les pressions exercées sur l'équipe de travail par des groupes de la localité étaient même plus fortes à l'étape de la conception et de la planification de la construction des nouvelles installations.

Je voudrais savoir quels sont les hommes politiques qui avaient déjà décidé en 1971 que Calgary devait avoir un nouvel aéroport?

**M. Kroeger:** Si je me souviens bien, monsieur le président, c'est le ministre de l'époque qui avait annoncé en mai 1971, à Calgary, qu'un nouvel hangar serait érigé.

**M. Hawkes:** Vous pensez que cette déclaration a été faite avant que l'on n'ait envisagé d'améliorer les installations existantes? Est-ce bien ce que vous voulez dire dans ce paragraphe?

**M. Kroeger:** Deux sous-ministres se sont succédés depuis lors et je ne puis donc pas porter de jugement sur les circonstances qui prévalaient en 1971. Aucun d'entre nous, qui sommes ici ce matin, n'a participé à ce projet. Nous nous en remettons donc au document écrit, mais il semble bien qu'une déclaration ait été faite en 1971.

**M. Hawkes:** D'après les déclarations faites par votre ministre, je conclus que les dimensions ainsi que l'emplacement des nouvelles installations ont été déterminées par des hommes politiques et non pas par des experts techniques.

**M. Kroeger:** Je crois qu'il faut interpréter différemment les réponses fournies par le ministère. De façon générale, les études TRACE, y compris celles que nous devons étudier aujourd'hui, portent sur une série de procédures d'évaluation des techniques de gestion. Les résultats de ces études ont indiqué que les méthodes de gestion ne sont pas toujours satisfaisantes. Pour ce qui est de la gestion des ministères, ce type de critique est fréquent. Nous pensons que les études TRACE ont exclusivement pris en considération des facteurs d'ordre technocratiques, alors que le processus politique a des répercussions non négligeables sur les décisions du ministre, relativement à la priorité d'un projet ou encore à l'emplacement de nouvelles installations. Si l'on se place exclusivement du point de vue de la gestion et du coût efficace, il apparaît que certains ouvrages, dont certains sont mentionnés dans le rapport du vérificateur général, auraient mieux faits d'être construits à Ottawa. Lorsqu'un ministre prend une décision, il ne tient pas seulement compte des considérations d'ordre

[Text]

al's report, which we would have been better off to place in Ottawa. But, for reasons of regional development or other factors, a judgment is made by ministers that, aside from the purely technical or bureaucratic considerations that one brings to bear, there are other relevant factors and that these should also play a role in any decision. So the reference to the Calgary decision, I think, can be read in a neutral sense; we are neither saying that that was a good political decision or a bad political decision because that is not the sort of thing we are paid to say, one way or the other. But we do think it is a relevant factor to take into account in assessing how a project was carried out.

**Mr. Hawkes:** I see.

**The Chairman:** Mr. Hawkes, I am sorry, your time is up. It is a very important line of questioning though and I hope it will be picked up and pursued, either by you in the second round or by somebody else, because I personally feel it is fundamental to many of the issues that we may see before us.

Well, I would like to pass on to the next questioner and perhaps he can take the point up. If not, we will come back to it subsequently. Mr. Deniger.

**Mr. Deniger:** Thank you, Mr. Chairman. I, too, was going to raise similar statements in the Transport Canada response of paragraph 3.63, where the department feels a report should give more prominence to the impact of the political process. I respect the way the Deputy Minister explained the delicate balance that exists, but I am thinking of the chicken and egg thing . . . what came first?

Did you respond to a political decision or, basically, was Transport Canada thinking of Calgary anyway and since it was an almost assured thing, the Minister went ahead and announced it. What came first?

• 1045

**Mr. Kroeger:** My understanding of the situation is that the Calgary airport, having been built I think in the mid-nineteen-fifties, clearly was inadequate to the present, not to say the future requirements. Then some decisions had to be made whether one would simply expand and improve the basic existing structure which, I think the notes indicate somewhere, would have carried us through until 1979, or make the general decision that a new terminal building would be constructed. I do not think there was any doubt that something had to be done in Calgary.

Now you can have a longer period of study or a shorter period of study before you arrive at that kind of judgement, whether or not you want a new terminal.

**Mr. Deniger:** I have in front of me, Mr. Chairman, press release of Transport Canada dated January 23, 1973 announcing these expenditures. It basically said that the projected increase in ridership showed that by 1980 3.1 million passengers would be processed annually. Are you in a position now to tell us if those forecasts have been met?

[Translation]

technique ou administratif, mais encore d'autres facteurs importants, comme par exemple le développement régional. Je crois qu'il faut interpréter avec neutralité la réponse du ministre au sujet de l'aéroport de Calgary. Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur cette décision politique. Néanmoins, nous pensons que l'évaluation d'un projet doit tenir compte de l'influence du processus politique.

**M. Hawkes:** Je vois.

**Le président:** Monsieur Hawkes, votre temps est écoulé. Ces questions sont très importantes et j'espère que nous y reviendrons, au deuxième tour ou avant. Je crois que c'est un aspect essentiel de nos travaux.

Nous passons maintenant à notre prochain intervenant qui voudra peut-être revenir sur ce point. Sinon, nous y reviendrons plus tard. Monsieur Deniger.

**M. Deniger:** Merci monsieur le président. Je voulais préciser en revenant à la réponse que le ministère des Transports a donnée au paragraphe 3.63. Le ministère estime que le rapport devrait souligner beaucoup plus le vote du processus politique. J'accepte les explications du sous-ministre; l'équilibre est effectivement fragile, mais, néanmoins, il importe de savoir ce qui est le plus important: la décision politique ou la décision technique.

Avez-vous répondu à une décision politique ou bien le ministère des Transports envisageait-il de toute façon de construire un aéroport international à Calgary, auquel cas le ministre n'aurait fait qu'annoncer une décision pratiquement déjà prise. Dans quel ordre les choses se sont-elles passées?

**M. Kroeger:** L'aéroport de Calgary a été construit, je crois, au milieu des années 50 et il est évident qu'il ne répond plus aux besoins actuels et futurs de la région. Il fallait donc décider soit d'agrandir et d'améliorer les installations existantes, ce qui nous aurait amenés à la fin de 1979, soit de construire un nouvel aéroport. Tout le monde reconnaissait qu'il fallait faire quelque chose à Calgary.

Quoi qu'il en soit, les études présidant à ce genre de décision peuvent être plus ou moins longues.

**M. Deniger:** J'ai sous les yeux, monsieur le président, un communiqué de presse du ministère des Transports daté du 23 janvier 1973 et annonçant cette dépense. Dans ce communiqué, l'on prévoyait qu'aux environs de 1980, le nombre des passagers passant par l'aéroport de Calgary serait d'environ 3.1 millions. Pourriez-vous nous dire si ces prévisions se sont réalisées?

## [Texte]

**Mr. Kroeger:** I think we have some up-to-date traffic figures with us. Mr. Cadieux, do you have them there?

**Mr. Deniger:** While you are looking at that, you might also note that this statement also said that freight would expand from 11,000 tons in cargo and mail in the 1970 to an anticipated 246,000 tons by 1990. Could you give me those figures also?

**Mr. Cadieux:** I regret I do not have the figures for cargo, but the actual passenger statistics for 1978, which is the last year we have, were 2.85 million; so it looks very much like we will reach 3.1 million.

The latest forecast we had, incidentally, was for 2.88 million in 1979 and 3.09 million in 1980. So it seems to be holding fairly close to forecast. There is some thought that, because Calgary has been booming very strongly, we may reach the 3.1 million in 1979 rather than 1980.

**Mr. Deniger:** Is it a fair assessment to say that what is at issue here is not the need for an airport of this size in Calgary but basically strictly the increase in costs from the projected \$57.7 to \$120-some million?

**Mr. Cadieux:** I would say that was fair. The facility opened in late 1977. The point was made by a previous questioner, I believe, that the previous facility could have been expanded to last until 1979; but, given the lead time, we would have had to start in 1974 to get the terminal open by 1979. It is very difficult. In 1973, of course, we had the fuel crisis and then we had a slow-down or recession from 1975 to 1977 which slowed growth; to be within a year or two of your forecasts, six to seven years out is quite good forecasting in this business.

I would just like to add further that Mr. Douglas can perhaps shed some light on the commitment that was made for the terminal building. As you may know the airport at Calgary was operated by the city until the late sixties, and it is my understanding that part and parcel of the agreement for the federal authorities to take over the operation and maintenance of the airport, was the building of the new terminal.

**Mr. Deniger:** If you are referring to the purchase in 1967...

**Mr. Douglas:** It was April 1, 1967 that the change-over took place from the city.

**Mr. Deniger:** I do not really want to use my time on that because that is not a problem to me, Mr. Chairman. I would like to proceed with another question.

I have always been interested in the way professionals are paid in major capital projects. By professional I mean architects, engineers and what not. When a building, for example, is slated for \$60 million and it has increased to \$120 million, is the amount of money paid to the architectural firm or the professional engineers augmented pro rata or is he still paid on his original concept of...

**Mr. Douglas:** Mr. Chairman, the general answer to that is that he is paid the lesser of his estimate or the actual price. But that is an overly simplistic way of responding to your question,

## [Traduction]

**M. Kroeger:** Je crois que nous pouvons vous fournir des statistiques récentes sur le nombre des passagers. Monsieur Cadieux, avez-vous ces chiffres?

**M. Deniger:** Pendant que vous les cherchez, je voudrais vous signaler que ce même communiqué indique plus loin que: le volume des marchandises et du courrier transporté passera de 11,000 tonnes en 1970 à environ 246,000 tonnes en 1990. Pourriez-vous également nous confirmer ces chiffres?

**M. Cadieux:** Je n'ai pas ces chiffres pour les marchandises, mais l'année dernière, c'est-à-dire en 1978, nous avons enregistré deux millions huit cent cinquante mille passagers. Il est donc fort probable que nous atteindrons le nombre de 3 millions 100 mille.

A propos, voici les chiffres les plus récents: nous prévoyons 2.88 millions de passagers en 1979 et 3.09 millions en 1980. Nous ne sommes pas très loin des chiffres prévus. Compte tenu de l'expansion phénoménale de la ville de Calgary, nous pensons atteindre le chiffre de 3.1 millions de passagers en 1979 plutôt qu'en 1980.

**M. Deniger:** Si j'ai bien compris, ce n'est pas tant la construction de l'aéroport de Calgary en soi qui est contestée, mais plutôt le fait que les devis soient passés de 57.7 millions de dollars à plus de 120 millions de dollars?

**M. Cadieux:** Vous avez raison. L'aéroport est entré en service fin 1977. Il est vrai qu'on aurait pu se contenter des anciennes installations jusqu'à 1979, mais si nous tenons compte des délais nécessaires, il aurait fallu commencer les travaux en 1974, afin que l'aéroport soit prêt en 1979. La crise du pétrole de 1973 a été suivie d'une récession et d'un ralentissement de la croissance de 1975 à 1977. Or, dans ce domaine, une marge d'un an ou deux sur une période de six ou sept ans reste tout à fait satisfaisante.

M. Douglas pourra peut-être vous donner des précisions sur les engagements qui ont été pris au sujet de la construction de l'aéroport. Vous n'ignorez pas que la ville de Calgary a assuré la gestion de l'aéroport jusqu'à la fin des années 60 et je crois savoir que la construction d'un nouvel aéroport faisait partie intégrante de l'entente par laquelle le gouvernement fédéral se voyait confier la gestion et l'entretien du nouvel aéroport.

**M. Deniger:** Vous voulez parler de l'achat en 1967...

**M. Douglas:** C'est le premier avril 1967 que le gouvernement fédéral a pris en charge l'aéroport.

**M. Deniger:** Je ne voudrais pas m'attarder là-dessus car cela ne me pose pas de problème, monsieur le président. J'aimerais donc passer à autre chose.

J'ai toujours été intéressé par les salaires que touchent les professionnels qui participent à ce type de grands projets, et j'entends par là les architectes, les ingénieurs, etc. Lorsque les coûts passent de 60 millions de dollars à 120 millions de dollars, je voudrais savoir si le salaire versé aux architectes ou aux ingénieurs augmente en proportion ou bien si l'on s'en tient au salaire fixé au départ.

**M. Douglas:** Monsieur le président, en règle générale, on verse aux professionnels le montant établi s'il est inférieur au prix du marché et vice-versa. Mais c'est une façon un peu



*[Text]*

because that presupposes, other things being equal, it is the same project that he was originally commissioned to do. However, during the life of the development of a project what likely occurs is the operational requirements change and the client himself authorizes and determines what additional increases should occur, not the consultant. So, if you start off with a rough estimate of a project which a client could conceive of being delivered for \$20 million by the time that he, the client, has made decisions on what things are to be included and instructs the consultant to so modify his design the increase, which is an authorized increase as far as the consultant is concerned, is considerably higher and he would then be authorized to pursue the design based on the authorized changes.

**Mr. Deniger:** Mr. Williamson was the project director and Mr. Dewar, I think, was also involved in this. And there is a Calgary architectural firm of Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seton and Partners, who were involved in the design. And when I look at your response, 3.63, the department's response, it says:

The pressure on the project team from local groups was even more intense during the design and construction . . .

Can we then conclude that it was these pressures that made the design change from the original design that must have been presented to Transport Canada and presented to Treasury Board, and why did you let them happen, if they were not pressures for safety reasons from Transport Canada but pressures for unknown reasons, because we do not really know why these pressures were put upon?

**Mr. Kroeger:** Well the question of to what degree one wishes to be responsive to pressures from the city, from community groups and from provincial governments to add a facility to an airport, to change the configuration of an airport, where you put the terminal building—these are decisions that can take account of technical studies and this type of thing, but it is in the end a matter of political judgement to what degree you want to take account of these local pressures. And I can imagine that once one is into the construction of a new terminal building you then have a continuing sort of dialogue as to what you are going to have, whether you are going to have U.S. pre-clearance, or why not, sort of thing.

**Mr. Deniger:** Well was there adequate consultation with all interest parties, in your judgement, before the project was approved by Treasury Board?

**Mr. Kroeger:** I cannot make a judgement as to the adequacy of the consultation because I am working off the written record in dealing with this.

**Mr. Deniger:** Because it seems to me that indeed adequate consultation was had with the users, for example, who under the cost recovery policy will have to foot the bill eventually, or Taj Mahals will not be built, because all of a sudden when airline companies have to foot the bill they become very modest in their demands.

*[Translation]*

simpleste de répondre à votre question, car cela suppose que tous les autres facteurs qui entrent en ligne de compte ne changent pas. Cependant, il n'est pas rare que les besoins d'exploitation changent au fur et à mesure de la construction et c'est alors le client lui-même, et non pas le consultant, qui détermine et autorise certaines augmentations. A partir d'un devis de base de 20 millions de dollars, le client peut décider d'apporter des modifications en cours de route et donner des instructions en ce sens aux consultants. Il faut alors engager de nouvelles dépenses et le consultant reçoit donc le feu vert pour apporter ces modifications.

**M. Deniger:** M. Williamson était directeur de ce projet auquel M. Dewar a également participé, je crois. Il me semble qu'un cabinet d'architectes de Calgary a également participé à la conception: il s'agit de *Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seton and Partners*. Pour revenir à la réponse du ministère au paragraphe 3.63, vous dites:

Les pressions exercées sur l'équipe de travail par des groupes de la localité étaient même plus fortes, à l'étape de la conception et de la planification de la construction des nouvelles installations . . .

Est-ce en raison de ces pressions que des modifications ont été apportées au projet initial qui devait être présenté au ministère des Transports et au Conseil du Trésor? Étant donné que ces pressions n'ont pas été exercées par le Ministère pour des raisons de sécurité, pourquoi les avez-vous admises? Pour quelle raison ont-elle été exercées?

**M. Kroeger:** Lorsqu'il s'agit de construire de nouvelles installations, de modifier la configuration d'un aéroport ou encore de décider de son emplacement, toutes sortes de pressions sont exercées par la ville, des groupes de citoyens et les gouvernements provinciaux. Il est évident que les décisions s'appuient sur les résultats d'une série d'études techniques, mais en dernier ressort, la décision a un caractère politique. A partir du moment où l'on décide de construire un nouvel aéroport, il est inévitable qu'un dialogue constant s'établit au sujet, par exemple, des formalités de douanes pour les passagers à destination des États-Unis.

**M. Deniger:** Pensez-vous avoir suffisamment consulté toutes les parties intéressées avant que le projet ne soit approuvé par le Conseil du Trésor?

**M. Kroeger:** Je ne peux pas me prononcer sur la qualité de la consultation car je m'en remets uniquement au document écrit.

**M. Deniger:** Il me semble qu'en fait la consultation a été tout à fait adéquate avec les usagers, car ce sont eux qui, en fin de compte, devront payer l'addition, sinon ce Taj Mahal n'aurait jamais pu être construit. Lorsque ce sont les compagnies aériennes qui doivent payer l'addition, elles se montrent tout d'un coup fort modestes dans leurs demandes.

## [Texte]

**Mr. Kroeger:** Our practice at present is indeed to seek agreement with the airlines before we get into construction for exactly the reasons just mentioned, and it can have the effect of holding up a project because you get into some rather protracted negotiations.

**Mr. Deniger:** Well, I do not really mind the project being held up if we know that once we are going to start the project everyone is in agreement, and if everyone is in agreement then you should not be faced with cost expenditures such as this one. Apparently one of the major cost expenditures was because the size of the terminal was changed from the original concept to completion.

**Mr. Kroeger:** There were some additional facilities that were included in the revised project.

**Mr. Deniger:** Well, that is pretty major. I mean when you are building a terminal the size of the terminal is fundamental to the architects, the engineers. I did not see anywhere here why the size that was selected by Transport Canada, approved by Treasury Board, and obviously approved by politicians, if we are to understand this, all of a sudden in mid-stream, was changed.

• 1055

**Mr. Kroeger:** The site or the size?

**Mr. Deniger:** The site and size. What site did you use?

**The Chairman:** I will ask Mr. Douglas to respond to that.

**Mr. Douglas:** Mr. Chairman, once the decision was made to build the new terminal, the site on the actual grounds was determined to be on the north-east side of the airport.

**Mr. Deniger:** That was never changed.

**Mr. Douglas:** That was never changed once the decision was made to go to a new terminal. Several options had been originally considered prior to the political commitment having been made to build a new terminal, which had identified options of modifying the building, splitting the operation between the old building and a possible a new site, or building a new building on a new site. Anyway, the decision was made to go to the new site.

You refer to these significant changes in size and scope during the developmental phase. It was not just a single decision, really. During the period of time this design was going on, the industry itself was changing. We were having to cater to outside requirements over which we really did not have unilateral control. We were responding to pressures to provide pre-clearance facilities by the U.S. carriers and our own. The question of terrorist activity had required the provision of physical security arrangements in such-type buildings which were substantial. There was the planned introduction of the use of wide-bodied aircraft and a different mix of aircraft with authority to provide service into Calgary, which changed the number of positions to cater to them and thus altered the size of the support facilities within the building to enable a reasonable level of service to obtain from those gates. So these things all added up to an additional requirement for space.

## [Traduction]

**M. Kroeger:** En effet, nous consultons les compagnies aériennes avant de nous lancer dans un projet de construction pour les raisons que vous avez mentionnées, mais les négociations peuvent se prolonger et retarder la construction.

**M. Deniger:** Peu m'importe que les négociations se prolongent si tout le monde réussit à se mettre d'accord. Or, si tout le monde était d'accord, je ne comprends pas pourquoi vos dépenses ont été si énormes. Cela tient peut-être au fait que les dimensions de l'aéroport ont été modifiées en cours de route.

**M. Kroeger:** Après avoir révisé le projet initial, on a décidé d'ajouter quelques installations supplémentaires.

**M. Deniger:** Elles me semblent assez importantes. Lorsqu'on décide de construire un aéroport, il me semble que les dimensions sont un élément fondamental pour les architectes, les ingénieurs et cetera. Je ne vois pas pourquoi un projet qui a été choisi par le ministère des Transports et approuvé par le Conseil du Trésor et les hommes politiques, ait dû être modifié tout d'un coup.

**M. Kroeger:** Vous voulez parler du site ou des dimensions du projet?

**M. Deniger:** Les deux. Quel site aviez-vous choisi?

**Le président:** Je demanderai à M. Douglas de répondre à cette question.

**M. Douglas:** Monsieur le président, une fois que la décision de construire les nouvelles installations a été prise, nous avons choisi le site qui se trouve au nord-est de l'aéroport.

**M. Deniger:** Le site n'a jamais changé.

**M. Douglas:** Une fois que la décision de construire a été prise, le site n'a pas changé. Avant de prendre cette décision, plusieurs options avaient été envisagées: possibilité de modifier l'édifice, de répartir les activités aéroportuaires entre l'ancien et un nouveau bâtiment ou enfin de construire un nouvel édifice sur un nouveau site. On a donc décidé d'opter pour le nouveau site.

Vous avez parlé des modifications importantes qui ont été apportées au fur et à mesure de la construction. Plusieurs décisions sont intervenues. Nous avons dû répondre à des exigences qui ne dépendaient pas uniquement de notre contrôle. Nous avons dû répondre aux pressions exercées par les transporteurs américains et canadiens, qui exigeaient que l'on procède à des contrôles avant l'embarquement. La recrudescence du terrorisme nous a été également obligé à renforcer les dispositifs de sécurité. L'utilisation de gros avions a augmenté et il a fallu modifier la répartition des portes d'accès ainsi que les services disponibles à chacune. Tous ces éléments se sont ajoutés et il a fallu prévoir plus d'espace. Une fois qu'on s'est mis d'accord sur l'espace nécessaire, il a fallu encore réévaluer la disposition de l'aéroport. Il a donc fallu repenser complètement le fonctionnement de l'aéroport et l'espace prévu a été augmenté.



[Text]

Once the sizes were recognized as being substantial—in fact you re-evaluate just how the building would work. So it was a complete rethink of how the building would actually be made to work which caused the substantial increase of this space.

**Mr. Deniger:** On a point of order.

**The Chairman:** On a point of order?

**Mr. Deniger:** I must say I was disappointed with not being provided with this information in advance. Now I understand my name was removed from the Public Accounts Committee without my knowledge and that is the reason I did not get these documents in advance. But if I had received them in advance, I would only have received them 48 hours ago, which I do not think would have been adequate time to study them, look at them, verify them with Transport Canada's library, verify them with the different press releases, consultants, or people I might have called on this particular matter. I was wondering if consideration could not be given to giving us at least a week when they are documents of this scope and this importance, for us adequately . . .

**The Chairman:** Let me respond to that, Mr. Deniger. I think the point is well taken, but what we have done, basically, is we are making available all the responses to the SPICE studies from all the departments to all members of the Committee. As a matter of fact, we have a directive in the steering committee report that they be printed as part of our proceedings so they will be in the record as well. So you will have ample opportunity in future. I am sorry your name was removed from the list, but that, unfortunately, is outside our control. Perhaps the Auditor General can deal with that problem in his comprehensive audit of controls.

Before moving on to Mr. Thomson as the next speaker, I think it might be helpful if we had a response from the Auditor General on the fine line which has to be drawn between the political decisions on the one hand and the technical decisions on the other, because there is—not an implied criticism—a very direct criticism, if you like, in your response of the Auditor General perhaps not taking into account political judgments which are brought to bear and which affect the decision of the Department of Transport. I think it would be helpful if we heard from the Auditor General on that point just prior to your questioning, Mr. Thomson, if that is all right with you.

**Mr. Meyers:** Thank you, Mr. Chairman. I think it is a very real and very important point, and I do not necessarily read the Transport comment as critical of us. We have had many debates with the previous Deputy Minister of Transport along these lines, and he himself has made the point that it is a fine line we do have to watch.

On the one hand, it is very clear in our act that we are not to criticize the political policy decisions. We have a restriction to this effect written right into the act, and we adhere to it. On the other side of the line, we would not want to be unduly harsh with the public servant who is merely faithfully implementing a political decision. Our position is the role of the public servant is to make certain that complete and accurate information has been put forward to the political decision-

[Translation]

**M. Deniger:** J'invoque le Règlement.

**Le président:** Vous invoquez le Règlement?

**M. Deniger:** Je regrette de ne pas avoir reçu ces documents à l'avance. Je crois savoir que mon nom a été rayé du comité des Comptes publics à mon issu et c'est sans doute la raison pour laquelle je n'ai pas reçu ces documents à l'avance. De toute façon, je les aurai reçus 48 heures à l'avance et cela ne suffit pas pour les étudier, les comparer avec les documents qui se trouvent dans la bibliothèque du ministère des Transports, retrouver les différents communiqués de presse, contacter les experts qui ont participé au projet etc. Lorsqu'il s'agit de documents de cette importance, il serait peut-être utile que nous les recevions au moins une semaine à l'avance.

**Le président:** Permettez-moi de répondre à cela, monsieur Deniger. Vous avez raison, mais je vous rappelle que nous avons distribué à tous les membres du comité les réponses fournies par tous les ministères aux études TRACE. Le rapport du comité directeur contient même une directive selon laquelle ces réponses doivent être annexées au procès-verbal de nos délibérations, afin qu'elles figurent au compte-rendu. Vous aurez donc tout le temps de les étudier. Je suis navré que votre nom ait été rayé de la liste, mais cela ne dépend malheureusement pas de nous. Le vérificateur général pourra peut-être étudier ce problème au cours de la vérification intégrée des contrôles.

Avant de passer à M. Thomson, le vérificateur général pourrait peut-être nous parler de la distinction qu'il faut faire entre les décisions politiques et les décisions techniques. En effet, je crois que votre réponse au rapport du vérificateur général constitue une critique très directe, puisque vous lui reprochez de ne pas tenir suffisamment compte de l'influence du processus politique sur les décisions du ministère des Transports. Il serait utile que nous connaissions le point de vue du vérificateur général avant que vous ne preniez la parole, monsieur Thomson.

**M. Meyers:** Merci monsieur le président. C'est un point très important et je n'interprète pas nécessairement comme une critique la réponse du ministère des Transports. Nous avons longuement discuté avec l'ancien sous-ministre des Transports et c'est lui-même qui nous a fait remarquer la fragilité de cette distinction.

D'autre part, il est très clair que nous n'avons pas à critiquer les décisions d'ordre politique. La Loi sur le vérificateur général le stipule expressément et nous devons nous y conformer. D'autre part, nous ne voulons pas faire preuve d'une trop grande sévérité à l'égard des fonctionnaires qui ne sont que les exécutants des décisions politiques. Leur rôle consiste à s'assurer que les décisions ont été prises en connaissance de cause. Ils doivent ensuite évaluer ces décisions et les exécuter honnête-

*[Texte]*

maker before the decision is made, and to evaluate the decision afterwards. He then has to implement the decision faithfully, with due regard to economy, efficiency, and effectiveness. So we will criticize the information put forward as inadequate either before the decision or to evaluate the decision afterwards. We will criticize them if the organization on systems and procedures to control implementation are inadequate. In this case, if you look at paragraph 365, it is clear that what we are saying is:

The written information provided by the Department to the Treasury Board in support of the initial request for approval was inadequate . . .

to evaluate economy. We have discussed it. We feel Treasury Board had a right and a need to that information at the time the submission went in. We feel it is a fair criticism of the department. The submission was not complete. Later, as Mr. Mathews has already elaborated:

We feel the control process within the department to ensure regard to economy and the implementation and the construction of the new airport was not adequate.

Would you like to add to that, Mr. Matthews?

**Mr. Mathews:** Yes, I think, we have concentrated on the initial decision and that is quite right. We have had quite a bit of talk about the size increase and that, of course, is something which should have been brought to the attention very clearly of the Treasury Board in subsequent submissions to them and we are very concerned that that was not brought to the attention of Treasury Board in anything like a way that would reflect what had really happened, almost all the blame, in fact, being put onto inflation without any explanation, for example, that these had been very substantial design changes to the original concept that the Treasury Board had approved, 280,000 additional feet on top of the original building.

**The Chairman:** Does the Department of Transport have any response to that explanation of the criteria that the Auditor General has employed?

**Mr. Kroeger:** Just a brief one, perhaps, Mr. Chairman. Concerning the adequacy of information provided to Ministers when they make a decision, officials clearly have a responsibility to provide the best information they have at that time but that depends at what stage a decision is made. If we were given another 18 months on project x we would have much better cost-benefit analysis, we would have much better cost estimates of various phases of construction and ministers would know more precisely the implications of their decisions. But it is still their prerogative to take a decision when they choose to.

On the information provided to the Treasury Board, there has, as you will see from the notes, been some discussion between ourselves and the staff of the Auditor General. On the degree to which information was provided orally and the degree to which it was provided in writing, we fully recognize that it would have been desirable to have considerably better

*[Traduction]*

ment, sans perdre de vue les aspects économie, efficacité et efficacité. Nous pouvons évaluer les données disponibles avant qu'une décision ne soit prise, ou bien évaluer celles-ci après coup. Nous pouvons critiquer un ministère lorsque les systèmes et procédures de contrôle ne sont pas satisfaisants. Dans ce cas, je vous renvoie au paragraphe 365, où nous disons clairement que:

Les renseignements écrits que le ministère a présentés au Conseil du Trésor à l'appui de la première demande d'approbation ne constituaient pas un fondement suffisant pour évaluer l'économie du projet.

Nous en avons discuté. Nous pensons que le Conseil du Trésor avait le droit de disposer de ces renseignements lorsque la première demande d'approbation lui a été présentée. Nous critiquons donc le ministère à juste titre. Les renseignements n'étaient pas complets. Un peu plus loin, et M. Matthews a déjà parlé de cela, nous disons:

A notre avis, le ministère des Transports ne s'est pas suffisamment soucié d'économie lors du projet de l'aéroport de Calgary.

Avez-vous des précisions à ajouter, monsieur Matthews?

**M. Matthews:** Oui, nous nous sommes concentrés sur la décision initiale et je crois que nous avons eu raison. Nous avons longuement discuté de l'augmentation des dimensions de l'aéroport et il est évident que ces modifications auraient dû être portées clairement à l'attention du Conseil du Trésor au cours des demandes subséquentes d'approbation. Cela n'a pas été le cas et toutes les modifications ont été mises sur le compte de l'inflation alors que des modifications de conception importantes par rapport au projet initialement approuvé par le Conseil du Trésor avaient été décidées, notamment une surélévation de 280 pieds par rapport à la hauteur initiale.

**Le président:** Le ministre des Transports a-t-il quelque chose à dire au sujet des critères utilisés par le Vérificateur général?

**M. Kroeger:** Je voudrais apporter une petite précision. En ce qui concerne l'exactitude des renseignements fournis aux ministres, il est évident que les fonctionnaires doivent fournir les renseignements les plus précis possible. Mais tout dépend du moment auquel la décision est prise. Si on nous avait accordé 18 mois de plus, nous aurions pu effectuer une analyse de rentabilité et des devis de construction plus précis et le ministre aurait ainsi pu mieux peser les implications de la décision. Mais ils ont le droit de prendre leurs décisions quand ils le veulent.

En ce qui concerne les renseignements fournis au Conseil du Trésor, vous verrez que nous avons rencontré à plusieurs reprises les collaborateurs du Vérificateur général. Certains renseignements ont été échangés par écrit et d'autres oralement et il aurait été souhaitable de consigner tous les renseignements disponibles au cours de chaque phase, afin de mieux évaluer les données connues de chaque partie.

[Text]

documented procedures so that you can track quite clearly what was known by both sides at each stage.

The Treasury Board Secretariat and, I assume, Treasury Board ministers did accept the various revisions as they went along whether on the basis of oral information or written information. But that being said, our present procedures certainly recognized the validity of the Auditor General's observation if you want a clear audit trail so that you can go back at the end of a project to see exactly what happened as part of your post-audit procedures.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Kroeger. Mr. Thomson.

**Mr. Thomson:** In reading these documents just briefly this morning, the problem here might be analyzed into three categories. In the first instance we appear to have had an incomplete plan to start with; secondly, we had a lack of control during the process of the project construction and, thirdly, we seem to have had a number of changes in design during the course of construction.

Was there an analysis made by the Auditor General or any of the other departments involved on the amounts in each of the three areas that I have mentioned in the fact that there was a lack of control during the process of construction? You have mentioned a number of things here but I wondered if there was a dollar value attributed to any of these specific items that you have listed.

• 1105

**Mr. Meyers:** Can I answer that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Go ahead.

**Mr. Meyers:** Mr. Mathews might want to elaborate but on our side we do not attempt to put a dollar value on the cost of control that was not present, or the dollar value on a decision that might have been made had different information or more complete information been put forward. We discussed this at the last meeting. It would be very expensive for us to do such an evaluation and it would be somewhat hypothetical. We do not know, even if the information was complete, whether or not the same decision would have been made.

**Mr. Thomson:** We have a cost over-run of something like \$60 million. In one paragraph here you attribute it to the 60 per cent, an over-run of \$50 million odd, due to the increase in the size of the building alone. What I am trying to get at is, there were probably a number of other factors that are buried in the \$50 million cost over-run, only one of which has been mentioned here this morning, in terms of size.

We have talked about inflation. We have talked about various other changes in design during the course of construction. In other words, we have many offsetting numbers involved here and I am trying to get some idea of the magnitude of the dollars attributable to the various factors involved.

**The Chairman:** There are two people who would like to speak to that. Mr. Kroeger, perhaps you would speak first.

**Mr. Kroeger:** It is just a partial answer perhaps to Mr. Thomson's question. If you look in Appendix B to the ma-

[Translation]

Le secrétariat et, je suppose, les ministres du Conseil du Trésor, ont accepté nos révisions au fur et à mesure où nous les avons présentées, en fonction des renseignements verbaux et écrits dont ils disposaient. Ceci dit, nous reconnaissons le bien-fondé des remarques du Vérificateur général: Il est nécessaire de pouvoir étudier un projet depuis son origine afin de garantir une vérification claire et complète.

**Le président:** Merci, monsieur Kroeger. Monsieur Thomson.

**M. Thomson:** J'ai lu rapidement ce document ce matin et il me semble que le problème est triple: premièrement, nous sommes partis d'un projet incomplet; deuxièmement, nous avons eu un manque de contrôle au cours de la phase de construction et, troisièmement, un certain nombre de modifications ont été apportées à la conception du projet en cours de construction.

Je voudrais savoir si le Vérificateur général ou un des ministères participant ont analysé ces trois aspects? Vous avez mentionné un certain nombre de choses, mais, étant donné que le contrôle n'a pas été suffisant au cours de la phase de construction, je voudrais savoir si on a évalué indépendamment chacune des composantes que vous avez énumérées.

**M. Meyers:** Vous permettez que je réponde?

**Le président:** Allez-y.

**M. Meyers:** M. Mathews voudra peut-être ajouter des détails de son côté. Nous n'essayons pas d'attacher une valeur monétaire au contrôle qui n'a pas été exercé. En d'autres termes, nous n'essayons pas d'évaluer les décisions qui auraient pu être prises si on avait disposé de renseignements différents ou plus complets. Nous en avons discuté lors de la dernière séance. Une telle évaluation coûterait beaucoup trop cher, surtout qu'elle demeurerait tout à fait hypothétique, puisque nous ne pourrions non plus établir si, en disposant de tous les renseignements possibles, on aurait abouti à la même décision ou non.

**M. Thomson:** Nous dépassons d'environ 60 millions de dollars les coûts prévus. Dans un paragraphe, vous imputez ces quelque 50 millions de dollars supplémentaires à l'augmentation de 60 p. 100 des dimensions de l'édifice. D'autres facteurs entrent certainement en jeu et pourtant c'est le seul qui est mentionné.

Nous avons parlé d'inflation; nous avons parlé de modifications des plans en cours de construction. Autrement dit, beaucoup d'autres facteurs sont en cause et j'aimerais savoir quelle part de l'augmentation peut être attribuée à chacun d'entre eux.

**Le président:** Deux personnes aimeraient vous répondre. Monsieur Kroeger, allez-y le premier.

**M. Kroeger:** Je ne peux répondre qu'en partie à la question de M. Thomson. Si vous examinez l'annexe B du document, à



[Texte]

terial, about two pages in, there is a table which describes both ...

**Mr. Thomson:** I do not appear to have Appendix B, or at least if it is here I cannot find it. Here we are.

**Mr. Kroeger:** ... which shows the January 1973 approval, both in square feet and in size. Then there is a second approval eleven months later which incles an inflatin factor and lists a number of design changes which substantially increased the size of the terminal and brought about a commensurate change in the cost.

**Mr. Thomson:** I beg your pardon, sir. Mr. Chairman, I was not aware of this schedule. I would like to not take up my question. I would like to look at that later.

It would appear to me that one of the main factors involved here was an incomplete plan at the outset. I am wondering why the Treasury Board would extend approval to that incomplete plan. Does somebody wish to respond to that question?

**The Chairman:** Treasury Board perhaps would like to respond to that.

**Mr. J. F. Fulton (Director, Planning and Evaluation Division, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** It is a very difficult question, Mr. Thomson. Generally, many of these projects are given approval in principle, which leads to feasibility studies of various other items. You are referring to an incomplete design.

**Mr. Thomson:** I am saying that when Treasury Board granted approval it did not have before it a dollar plan that they could be certain was going to be—that could be achieved. You had no basis, as I read the report, for making the assumption that construction could take place in accordance with the numbers that were presented to you.

**Mr. Fulton:** Treasury Board is put in the position of having to rely on departmental information. We can ask questions but at no time are the analysts in the position of knowing all the questions to ask.

**Mr. Thomson:** That does not appear—the Auditor General in the study indicates very clearly as I read it in here that he did not have even the basic information to make a judgment as to whether or not this project could be completed within the cost figures that you were given. What you are saying to me is that you had no basis for questioning the numbers that are put forward. Really you are just signing a blank cheque.

• 1110

**Mr. Fulton:** No, we have a basis for questioning the numbers, but unless someone is very knowledgeable in the project concerned, the questions asked may not elicit a lot of the information that would lead to the suggestion that there was incomplete estimation. All of these projects go through an intricate process when you start off with initial cost estimates which, as you move forward, are improved markedly as you get closer to your end result.

**Mr. Thomson:** Mr. Chairman, we certainly will know the exact cost when the project is completed, that is for certain.

[Traduction]

la deuxième ou la troisième page, vous allez trouver un tableau décrivant les deux ...

**M. Thomson:** Je ne trouve pas cette annexe B. Ah! voilà.

**M. Kroeger:** ... projets; d'abord l'approbation originale de janvier 1973, en pieds carrés et en dollars. Il y a aussi la seconde approbation, donnée onze mois plus tard, à cause de l'inflation et d'un certain nombre de modifications de l'avant-projet qui ont sensiblement augmenté la superficie de l'aérogare et donc accru, par la même occasion, le coût de la construction.

**M. Thomson:** Excusez-moi, je ne savais pas cela. Je vais donc retirer ma question. Nous y reviendrons plus tard.

J'ai l'impression que l'un des principaux facteurs en cause a été l'inachèvement du plan original. Je me demande comment le Conseil du Trésor a pu approuver un plan inachevé. Peut-on répondre à ma question?

**Le président:** Le Conseil du Trésor va sans doute vouloir vous répondre.

**M. J. F. Fulton (directeur, division de la planification et de l'évaluation, direction de la politique administrative, secrétaire du Conseil du Trésor):** Votre question est complexe, monsieur Thomson. En général, la plupart des projets reçoivent une autorisation de principe qui permet d'entreprendre diverses études de faisabilité. Vous parlez d'un plan inachevé ...

**M. Thomson:** Je dis que, lorsque le Conseil du Trésor a donné son approbation, il n'avait pas reçu un budget définitif qui pouvait être respecté. Rien ne vous permettait de croire que cette construction se ferait conformément aux montants que l'on vous avait présentés.

**M. Fulton:** Le Conseil du Trésor doit se fier aux renseignements du ministère. Nous sommes en droit de poser des questions, mais cela ne signifie pas pour autant que nous savons toujours quelles questions poser.

**M. Thomson:** Dans son rapport, le vérificateur général précise qu'il n'avait même pas les données de base lui permettant de dire si la construction pouvait être terminée sans dépasser les montants prévus. Ce que vous me dites, quant à vous, c'est que vous n'aviez pas eu suffisamment de données vous permettant même de discuter des montants prévus. En fait, vous avez donc signé un chèque en blanc.

**M. Fulton:** Non, nous avions suffisamment de renseignements pour contester ces chiffres mais, à moins de connaître à fond le projet, les questions que nous pouvions poser ne pouvaient automatiquement faire ressortir la possibilité que le plan pourrait être incomplet. Tous ces projets suivent un processus très complexe, commençant par des évaluations préliminaires qui se précisent à mesure que les travaux avancent.

**M. Thomson:** C'est évident qu'à la fin nous saurons tous combien le projet a coûté. Je croyais toutefois que l'objet de

*[Text]*

But I would have thought that the object of the exercise was to predetermine, with a very specific plan before construction commences, what the taxpayers of this country are going to expect to pay.

**Mr. Fulton:** This is always the objective, and this is why the board has worked quite extensively in the last couple of years to produce the management of Crown projects, the aides-mémoire, the directives on cost controls, which give a much more detailed information to the departments as to the information for submissions which will allow a more accurate analysis of where we are going.

**Mr. Thomson:** Are you saying to me, then, that the Treasury Board either did not have the information available to them to make a proper judgment of the authority for expenditure, or that you did not have the expertise within the department to make a proper judgment? Was there a lack of information or a lack of competence within the Treasury Board to make the necessary judgments?

**Mr. Fulton:** Again, we are going back to the record, and I would think at that time perhaps we did not have the procedures necessary to identify the total information required. So it was not a case of lack of judgment or anything else; people were working with what they received. It is much more detailed now.

**The Chairman:** You have time for one more question, Mr. Thomson.

**Mr. Thomson:** What portion of the contract was let on a fixed-price basis?

**The Chairman:** Mr. Douglas.

**Mr. Douglas:** The main contract was for \$57 million. Of that, approximately \$47 million was fixed, a lump sum, the balance being at cost with an incentive. It was the result of us having received only one bid from a conglomerate. Thus we negotiated the best financial arrangement for the execution of that contract, which we feel was quite successful. It provided a joint incentive to bring the cost under the total target price. The degree to which the final cost was below the final target, the department and the contractor shared that benefit. The contractor got a 40 per cent bonus for every dollar that he was under the target price.

**Mr. Thomson:** Excuse me, if I just may. Am I to conclude from that statement, sir, that if there was a fixed price for \$47 million, and \$10 million was ...

**Mr. Douglas:** At cost.

**Mr. Thomson:** ... at cost, and the project ran \$50 million over the initial budget the additional \$50 million resulted entirely from inflation and design changes?

**Mr. Douglas:** I think that is not a total representation of the contracts involved. I am referring now to the contract for the building. There were other contracts for the other related works, of course.

**Mr. Thomson:** I was talking about the entire project when I asked how much of it was fixed price.

*[Translation]*

cette étude était de connaître, avant même le début de la construction, combien le contribuable pouvait s'attendre à payer.

**M. Fulton:** C'est bel et bien notre objectif. C'est d'ailleurs pourquoi le Conseil a déployé beaucoup d'efforts depuis quelques années pour fournir aux administrateurs des projets de la Couronne des aide-mémoire et des directives sur le contrôle des coûts, afin qu'ils sachent mieux comment analyser les projets qu'on leur présente.

**M. Thomson:** Voulez-vous dire que le Conseil du trésor n'avait pas les renseignements nécessaires pour lui permettre de porter un jugement sur les dépenses ou qu'il n'avait pas les experts pouvant porter un tel jugement? Vous manquez d'experts ou de renseignements?

**M. Fulton:** Revenons-en au dossier. Auparavant, nous n'avions peut-être pas tous les mécanismes nous permettant de recueillir toutes les données nécessaires. Ce n'est plus le cas.

**Le président:** Vous avez le temps de poser une dernière question, monsieur Thomson.

**M. Thomson:** Quelle partie du contrat a été octroyée à un prix fixe?

**Le président:** Monsieur Douglas.

**M. Douglas:** Le contrat principal était de 57 millions de dollars dont environ 47 devaient être versés sous forme de paiements forfaitaires. Le reste dépendait des coûts et comportait une prime d'incitation. Ce système résultait du fait qu'un seul conglomérat avait fait une offre. Nous avons donc dû négocier les meilleures conditions financières possibles et nous avons l'impression d'avoir réussi. Nous avons fait de notre mieux pour que le budget initial soit respecté et la prime de stimulation était destinée à maintenir les coûts en-dessous du budget total prévu. L'entrepreneur recevait en prime 40 p. 100 de la différence entre les coûts réels et les coûts prévus. Ainsi, le ministre et l'entrepreneur tiraient tous deux profit de la diminution des coûts.

**M. Thomson:** Permettez. Dois-je en déduire que le paiement forfaitaire était de 47 millions de dollars et que les 10 autres millions de dollars étaient ...

**M. Douglas:** Suivant les coûts.

**M. Thomson:** ... influencés par les coûts? On a dépassé de 50 millions de dollars le budget initial uniquement à cause du taux d'inflation et de la modification des plans?

**M. Douglas:** Non, ceci ne reflète pas tous les contrats en cause. Je vous ai parlé uniquement du contrat pour l'édifice mais il y avait des contrats pour les autres travaux.

**M. Thomson:** Mais, moi, je vous demandais quelle était le paiement forfaitaire pour l'ensemble du projet.



## [Texte]

**Mr. Douglas:** I see. Well, pardon me, I was referring to the contract for the building itself when I said it was \$57 million.

**Mr. Thomson:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Douglas and Mr. Thomson. I might say, Mr. Thomson, I felt that the questions you were on were very important and ones we had discussed in some, well, not great, detail in the previous meeting, namely, the Treasury Board function. What does the approval imply? What responsibilities on Treasury Board as opposed to what responsibilities on the department to put forward proper plans?

• 1115

**Mr. Thomson:** I apologize if I covered . . .

**The Chairman:** No, you have not. I do not think we have covered it adequately yet as a matter of fact but I think it is an important line of questioning.

I might say, by the way, we are now at 11.17 a.m. I would propose that at 11.45 a.m. we move on to the icebreakers. I am told that three quarters of an hour will probably be adequate to deal with that particular project.

My next questioner is Mr. Murta.

**Mr. Murta:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to follow up on Mr. Thomson's questioning in terms of the whole area of the Treasury Board. There is, certainly reading from the Transport Canada response, no question that states or implies that Treasury Board was as lax as any other body at that particular time. I am just reading and I am quoting from 3.65. It says:

However, the fact remains that Treasury Board Secretariat were sufficiently satisfied with the justifications to process the project, and it would have been up to them to either ask for additional information or turn down requests for approval on the basis of nonsubstantiation.

It has been mentioned that you did not have the methodology in place to ask the proper questions to delve into these kinds of projects, this specific project, in enough depth. However on the basis of the fact that there did not appear to be enough information, did you not feel—the Treasury Board Secretariat—at that time, that there was any need to go and ask for additional information based on what was happening or what they must have foreseen to be happening? It almost appears I guess—certainly from an outsider's point of view—that during that period of time when this airport was being built, government costs were escalating very, very rapidly. It was almost as if the civil servants in positions of authority and possibly the politicians at that time had a tendency to believe that we had a money tree somewhere with an unlimited source of funding. Of course, that has changed substantially and things are different. However Treasury Board really should, I think, carry a good percentage of the blame for this. What have you done to make sure that this kind of thing does not happen again? You have indicated that you have put different structures in place to give greater evaluation. What, specifically, are some of the things that you have done?

## [Traduction]

**M. Douglas:** Excusez-moi. Je parlais uniquement du contrat pour l'aérogare même, qui portait sur \$57 millions.

**M. Thomson:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Douglas et monsieur Thomson. Vos questions sont très importantes et nous en avons d'ailleurs déjà discuté lors de la séance précédente. Par exemple, nous nous sommes demandés ce que veut dire l'approbation du Conseil du trésor? Qui, du ministère ou du Conseil du trésor, a la responsabilité de présenter des plans détaillés?

**M. Thomson:** Je m'excuse d'avoir répété . . .

**Le président:** Pas du tout. J'ai même l'impression que nous n'avons pas encore vidé la question.

Il est maintenant 11 h 17. Je propose que nous passions aux brise-glace à 11 h 45. Il me semble que 45 minutes suffiront pour discuter de ce projet.

C'est maintenant au tour de M. Murta.

**M. Murta:** Merci, monsieur le président. J'aimerais poursuivre dans la foulée de M. Thomson. Si j'en juge d'après la réponse de Transports Canada, le Conseil du Trésor a été aussi négligent que tous les autres organismes. Je vais d'ailleurs vous lire une partie du paragraphe 3.65, et je cite:

Toutefois, il n'en reste pas moins que le secrétariat du Conseil du Trésor jugeait ces présentations suffisantes pour traiter les projets soumis et il lui appartenait de demander des renseignements supplémentaires ou de rejeter la demande d'approbation, s'il jugeait les détails insuffisants.

Vous avez dit ne pas discuter alors des mécanismes qui vous auraient permis d'analyser à fond ces projets. Toutefois, puisqu'il semble que vous n'aviez pas reçu suffisamment de renseignements, le secrétariat du Conseil du Trésor n'a-t-il pas ressenti le besoin d'en demander d'autres? Vu de l'extérieur, on a l'impression que, pendant la construction de l'aéroport, les coûts grimpaient à une allure vertigineuse. C'est comme si les fonctionnaires responsables, et sans doute aussi les politiciens d'alors, s'imaginaient avoir accès à une source intarissable de billets. Maintenant, ce n'est plus pareil. Le Conseil du Trésor doit toutefois porter une grande partie du blâme. Vous nous avez parlé de la mise en place de diverses structures d'évaluation, plus précises, mais qu'avez-vous fait au juste pour qu'une telle chose ne se reproduise plus?

**[Text]**

**The Chairman:** Mr. Fulton.

**Mr. Fulton:** Mr. Chairman, in June of this year and November of this year we issued the policy directives on major Crown projects which requires the appointment of a project manager who is fully accountable in bringing the project in within budget, even where problems arise through inflation or cost increases. All of these projects are now required to submit semi-annual reports to the Treasury Board detailing schedule, changes in schedule, changes in scope and various other things. The Treasury Board now reserves the right to judge, where potential increases have been identified, what there is to be in scope and reduction of quantity. Anything amending the original approval is being reserved by ministers, even if the final cost is not adjusted with a view to reducing the scope or modifying the project to ensure that it comes in within budget.

**Mr. Murta:** One of the things that I found rather startling was a statement, and I am quoting again:

However, we understand that Treasury Board Secretariat was informed orally that the existing terminal could be further modified and might suffice until 1979.

• 1120

On the basis of that statement, was anything done to see whether or not the life of the existing terminal could be, in effect, extended until 1979? Did Treasury Board go back, for example, to Transport Canada to ask for that kind of information? That is certainly something that seems to be a logical, practical kind of step when you are talking about this amount of money.

**The Chairman:** Mr. Kroeger.

**Mr. Kroeger:** Mr. Chairman, I wonder if it would be helpful to the Committee, and perhaps to Mr. Fulton, if I were to say that Mr. Douglas and I, as it happens, were both in Treasury Board in the first half of the nineteen-seventies and we have some knowledge of the project from that end if Mr. Murta would like some information on it.

**The Chairman:** Put on your other hat and let us hear from you.

**Mr. Kroeger:** If it would be helpful to the Committee, I think Mr. Douglas could describe some of the assumptions that were made at the time of the 1973 decision.

**The Chairman:** Mr. Douglas.

**Mr. Douglas:** Mr. Chairman, I think we should cast our minds back to that particular time and examine the state of the art in presenting evidence for the justification of capital investments, particularly in a multi-year project, where the decision, as we have indicated, was a clean-cut one to build a new buildings, and where did we go from there in the design process.

The initial submission in January of 1973 to the Treasury Board was really seeking the board's approval for the further work that was required to define the scope of the project and make it a much more mature plan. The figures that had been included in that initial submission were quite preliminary. I do not think there was any misunderstanding between the department and the board at that time about representing the nature

**[Translation]**

**Le président:** Monsieur Fulton.

**M. Fulton:** Cette année, en juin et en novembre, nous avons publié des directives sur les principaux projets de construction de la Couronne. Elles exigent la nomination d'un administrateur de projet, chargé d'éviter que les coûts dépassent les prévisions, malgré l'inflation ou d'autres raisons. Tous les projets doivent maintenant faire l'objet, deux fois par année, de la présentation, au Conseil du Trésor, d'un rapport détaillé indiquant toute modification des échéances, de la superficie ou des dimensions de la construction, etc. Le Conseil du Trésor se réserve, quant à lui, le droit de décider si les augmentations sont justifiées. Les ministres doivent réserver toute autorisation si les plans originaux sont modifiés, même si les coûts restent les mêmes.

**M. Murta:** Une autre déclaration que j'ai trouvée assez étonnante a été la suivante:

Nous croyons savoir, cependant, que le secrétariat du Conseil du Trésor a appris de vive voix que l'aérogare existante pouvait être modifiée davantage et pourrait peut-être suffire jusqu'en 1979.

A-t-on alors vérifié que l'aérogare existante pourrait effectivement suffire jusqu'en 1979, si elle était aménagée? Le Conseil du Trésor a-t-il demandé ces renseignements au ministère des Transports? Cela aurait été logique, surtout lorsqu'une telle somme était en jeu.

**Le président:** Monsieur Kroeger.

**M. Kroeger:** Peut-être pourrais-je préciser que M. Douglas et moi-même étions tous deux au Conseil du Trésor, dans la première moitié des années 70. Nous connaissons donc le projet de ce point de vue, si cela peut aider M. Murta.

**Le président:** Très bien, dites-nous ce que vous savez.

**M. Kroeger:** Pour la gouverne du comité, M. Douglas pourrait vous indiquer les principes d'après lesquels nous avons pris une telle décision en 1973.

**Le président:** Monsieur Douglas.

**M. Douglas:** Reportons-nous à cette époque et essayons de nous rappeler comment on devait alors justifier les dépenses d'investissement, surtout lorsqu'il s'agissait d'un projet de plusieurs années où la décision à prendre était très claire.

L'avant-projet présenté en janvier 1973 au Conseil du Trésor lui demandait en fait d'approuver les études devant mieux définir le projet. Les chiffres qui accompagnaient cet avant-projet étaient bien approximatifs. Il n'y a eu aucun malentendu à ce moment-là entre le ministère et le Conseil du Trésor quant à la nature de ces chiffres. D'ailleurs, la décision qu'a prise le Conseil du Trésor indiquait très clairement que le

## [Texte]

and reliability of the figures. It was recognized on both sides that they were quite preliminary. In fact, the Treasury Board decision subsequent to that submission indicated very strongly that the department would have to come back to the board for further re-examination of what the project turned out to be, recognizing that in the design process things often changed and became much firmer as a result of having detailed discussions with the clients and the users of what they really wanted and how it could best be provided.

You made a reference to the possibility of the board's asking critical questions to examine whether these things were justified. Indeed, the board did, during that examination process, ask the department what the effect would be of delaying the project for five years. The response really had been influenced by the political decision to build a new building, and there was a general view that this type of discussion had better be put to the ministers of the board, which it was, of course, as the case was considered on that basis.

There were critical questions asked as to the effect of doing different things and they were responded to by the department. Recognizing that such a line of questioning and answering can go on ad infinitum, there must come a time when you realize that any further line of questioning would either depend on substantial additional work or might require a political decision of the board. At that time in January the decision was made to refer the case to the Treasury Board, and the minister so decided. They made it a stringent requirement to come back to the board, when the design was mature, for further reconsideration, and I believe we went in late 1973 back to the board.

**The Chairman:** You have time for one more brief question, Mr. Murta.

**Mr. Murta:** You indicate that if the Auditor General had looked at the project back in 1976, you say about five recommendations would still be outstanding and only because they have not been implemented. Can you bring us up to date on what the five recommendations are that you are talking about, and whether or not they have been implemented since April?

**Mr. Douglas:** Which paragraph are you referring to, sir?

**Mr. Murta:** It is paragraph 3.71. Oh, I am sorry, just a minute. I think I am wrong.

• 1125

**Mr. Douglas:** I cannot recall which of the five specifically. I would have to reconsider some of the background material on that one, sir, I am afraid.

**Mr. Murta:** Could you get the background material to us? Or possibly the Auditor General's department would have some idea as to what these specifically refer to.

**Mr. Meyers:** Mr. Chairman. I am afraid I am not personally in a position to answer that question. In the formal recommendations we made in our annual report, there are only five, so I think the department must be referring to more detailed recommendations than we gave them in our interim reports.

**The Chairman:** Mr. Kroeger.

## [Traduction]

ministère devrait présenter plus tard des plans définitifs, après discussion des modifications éventuelles avec les clients et les usagers.

Vous vous demandez pourquoi le Conseil n'a pas posé les bonnes questions, mais, au moment de l'étude, il a bel et bien demandé au ministère s'il serait possible de retarder la construction de cinq ans. La réponse a évidemment reflété la décision, politique, qui avait déjà été prise de construire un édifice neuf. Ceci n'est pas surprenant car il est normal que des décisions de ce genre soient en fait prises par les responsables politiques.

Nous avons donc demandé au ministère si on pourrait faire les choses différemment et celui-ci nous a répondu. Il faut toutefois en arriver à une conclusion, car ce genre de dialogue pourrait se poursuivre à l'infini. On recommande alors soit des études supplémentaires, soit une décision politique de la part du Conseil. En janvier de cette année-là, on a décidé de renvoyer le dossier au Conseil du Trésor et la décision fut prise par le ministre. On a toutefois insisté sur une nouvelle présentation des plans, une fois ceux-ci achevés. Cela s'est fait à la fin de 1973.

**Le président:** Monsieur Murta, vous pouvez poser encore une question, très rapidement.

**M. Murta:** Vous avez dit que si le vérificateur général avait étudié le projet en 1976, cinq recommandations seulement n'auraient pas été appliquées. Quelles sont-elles et pourquoi n'ont-elles pas été mises en œuvre depuis avril?

**M. Douglas:** A quel paragraphe faites-vous allusion?

**M. Murta:** Au paragraphe 3.71. Pardon, un moment, je me trompe.

**M. Douglas:** Je ne me rappelle pas de ces cinq recommandations; il faudra que je revoie les documents.

**M. Murta:** Est-ce que vous pourriez nous fournir ces documents? Peut-être les représentants du vérificateur général ont-ils une idée des recommandations dont il est question.

**M. Meyers:** Monsieur le président, je ne suis pas en mesure de répondre à cette question. Il n'y a que cinq recommandations officielles dans notre rapport annuel; je crois donc que le ministère fait allusion aux recommandations détaillées dont nous leur avons fait part dans nos rapports intérimaires.

**Le président:** Monsieur Kroeger.



## [Text]

**Mr. Kroeger:** I do not think any of us has a list of the five recommendations that are referred to here, although I think we could identify them if we went back into the record. These documents, I might say, were sent to the Committee last April so my memories have faded a little. We will order that up if the Committee likes. But perhaps Mr. Protheroe could speak to the generality of this.

**Mr. H. F. Protheroe (Assistant Deputy Minister, Finance, Department of Transport):** Mr. Chairman. I think perhaps if members would look at chapter 19, page 533, this is a summary of the recommendations having to do with this chapter in the Auditor General's report. You will see there, I think, the five that were mentioned. Now in general terms, as far as Transport Canada is concerned, there have been since 1976 a number of significant efforts made by departmental officials which have been transmitted down to the administrations. And they, in turn, have picked up on these and translated them into their own procedures, instructions and practices.

I have first of all to refer you to the project management manual, *Policy and Guidelines* that was produced in 1976 by Transport Canada. There are also more recent changes being made and have been made in what we call the programming process, and this has to do with the identification in the early stages of the requirements for major projects such as Calgary or icebreakers.

Very briefly, this is an integral process which depends first of all on the completion of the basic documents which are the approval in principle documents and a program approval document. I have copies here which we can circulate to members if you wish, to see what these are in detail. But in summary, what this obliges managers at all levels to do is to define and to substantiate with the kind of information that is appropriate to the project, the kind of information that we, first of all, in-house within Transport Canada require in my group to analyse these projects. Based on our analysis we make certain recommendations through the Deputy and perhaps on into the Minister, whether or not the project has sufficient information and whether it should be proceeded with. If not, it is turned back. This process then continues through the approval in principle stage, if you like, and might then become the subject of a Treasury Board submission which goes to the board, as we have just mentioned. Then that is followed later on by a more mature set of information which is the basis for program approval, and this then is the subject of a further Treasury Board submission which goes to the board. And in the case of construction, for instance, there will be then further stages where submissions are required for the approval and awarding of contracts.

**Mr. Murta:** Can you assure that these have been implemented, these five recommendations that are talked about here?

**Mr. Protheroe:** In terms of the development of policies, the development of procedures, the implementation of those within the department I can assure you are still in the process, as a matter of fact, of further refining. It is quite a complex subject and I will not take your time to explain those complexities but

## [Translation]

**M. Kroeger:** Personne ici n'a la liste des cinq recommandations en question mais je crois qu'on pourrait les retrouver facilement en fouillant dans le dossier. Ces documents ont été envoyés au Comité en avril dernier; ce n'est donc plus très frais dans ma mémoire. Si vous voulez, nous pouvons vous les envoyer de nouveau. M. Protheroe peut peut-être vous donner des renseignements généraux.

**M. H. F. Protheroe (sous-ministre adjoint, Finances, ministère des Transports):** Certainement. Au chapitre 19, page 533, vous allez trouver un résumé des recommandations du vérificateur général. Vous y trouverez les cinq auxquelles nous faisons allusion. Depuis 1976, le ministère des Transports a fait beaucoup d'efforts qui se sont répercutés jusqu'aux administrations et celles-ci ont alors adopté leurs propres directives, mécanismes et procédures.

Je vous renvoie donc au manuel de gestion des projets, politiques et directives, publié par Transports Canada en 1976. On a apporté plus récemment des changements au processus d'examen qui sert à déterminer les besoins des grands projets, dès le début. Nous le faisons pour les grands projets tels que l'aéroport de Calgary ou les brise-glaces.

Cet examen est très complet. On commence par remplir les documents de base, soit les demandes d'approbation de principe et d'approbation du programme. J'en ai des exemplaires avec moi, que nous pouvons faire distribuer si vous le voulez. Ces formulaires obligent tout administrateur à préciser et à justifier tous les renseignements concernant le projet dont mon groupe a besoin. Par la suite, nous recommandons au sous-ministre, et parfois même au ministre, d'autoriser le projet, si nous avons suffisamment de données ou, sinon, de le refuser. Cette étape se termine une fois le projet adopté en principe. Après cela, le Conseil du Trésor peut soumettre une demande aux ministres. Ensuite, on fait parvenir au Conseil du Trésor des renseignements plus définitifs sur le projet, lesquels peuvent aussi faire l'objet d'une autre requête du Conseil du Trésor. Lorsqu'il s'agit d'un projet de construction, il y a encore plus d'étapes, puisqu'il faut lancer des appels d'offres et octroyer des contrats.

**M. Murta:** Pouvez-vous m'assurer que ces cinq recommandations ont été mises en œuvre?

**M. Protheroe:** Je peux vous assurer que les politiques, procédures et mécanismes du ministère font, en ce moment même, l'objet d'autres améliorations encore. Comme c'est un sujet assez complexe, je ne vous ferai pas perdre votre temps en vous l'expliquant maintenant car, de toute façon, vous allez

## [Texte]

I think you will find that the informatin that we can table will cover the subject adequately.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Protheroe. Mr. Halliday.

**Mr. Halliday:** Mr. Chairman, thank you. I just want to take a few moments to go back to paragraph 3.63. I have been involved on and off for a few years to a greater or lesser extent, but I do not recall having previously seen where the departmental response or indeed counsel by the Auditor General reflected on the impact of political decisions. I can appreciate that it is not easy for the public service to challenge—publicly anyway—ministers' or politicians' recommendations or decrees without looking to be impertinent. I am just wondering whether the Auditor General's people feel that they have a role to look at the impact on economy, efficiency and effectiveness, whether or not you feel there is a role to assess the impact of the politicians, and perhaps sudden decisions or reconsiderations on their part which may affect a total project in an adverse way from the point of view of the officials.

• 1130

I realize again that the public servants are, as the name suggests, servants of the politicians. And, in a sense, the Auditor General is also a creature of Parliament and maybe he would feel he did not have any right to challenge the politicians either. Could we have some comments, Mr. Chairman, from the Auditor General's people to see whether or not they take into account this political impact on any projects of any department, and whether this has been brought to their attention by other departmental officials as well as the Department of Transport?

**The Chairman:** Mr. Meyers.

**Mr. Meyers:** Thank you, Mr. Chairman.

We do take it into account in our assessment; we do not feel we have any role to play in challenging a political policy decision. There are so many factors a politician has to bring to bear on his decision that are intangible and that we cannot audit.

From the point of economy, efficiency and effectiveness, our position is the department that is incurring the expenditure has a responsibility to put adequate information forward to the political decision-maker—before if possible—who makes the decision.

**The Chairman:** Mr. Meyers, what about a simple example of the kind you discussed in the past with this Committee. That might be helpful.

**Mr. Meyers:** Well, we have Calgary airport itself, if you like, and we are looking at the Treasury Board submission. We feel since there were other alternatives, although it might have been reasonable to assume that the political decision was to proceed with the alternative put forward, it is reasonable for the auditor to expect the Treasury Board submission to advise the Treasury Board Ministers that the air carriers are concerned that the terminal plans thought necessary at this time were possibly too large, that you could build a smaller terminal. The cost estimates are not yet firm so it may cost more than

## [Traduction]

trouver tous les renseignements utiles dans le document que nous allons déposer.

**Le président:** Merci, monsieur Protheroe. Monsieur Halliday.

**M. Halliday:** Merci, monsieur le président. J'aimerais revenir au paragraphe 3.63. Je m'intéresse aux rapports du Vérificateur général depuis plusieurs années et je dois dire que je n'ai jamais vu la réponse d'un ministère, ni même les recommandations du Vérificateur général lui-même, analyser les effets de décisions politiques. Je comprends qu'il ne soit pas facile aux fonctionnaires de contester, tout du moins publiquement, les recommandations ou décisions des politiciens sans passer pour des impertinents. Les collaborateurs du vérificateur général estiment-ils qu'ils ont pour mission de mesurer l'incidence de certaines décisions sur les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience ou, en d'autres termes, les conséquences de leurs décisions, parfois précipitées ou même contradictoires, sur tel ou tel programme?

Je n'ignore pas que les fonctionnaires sont au service des politiciens et peut-être que le vérificateur général étant lui-même, dans une certaine mesure, responsable devant le Parlement, n'estime-t-il pas avoir le droit non plus de contester les politiciens. Les collaborateurs du vérificateur général pourraient-ils nous dire s'ils tiennent compte de l'incidence de ces décisions politiques sur les programmes des ministères, et si d'autres fonctionnaires, outre ceux du ministère des Transports, leur ont signalé ce problème?

**Le président:** Monsieur Meyers.

**M. Meyers:** Merci, monsieur le président.

Nous en tenons compte dans nos évaluations mais nous n'estimons pas avoir pour mission de contester les décisions à caractère politique. Tant de facteurs entrent dans la décision prise par un politicien qu'ils deviennent intangibles et que nous ne pouvons pas faire de vérification.

Par contre, en ce qui concerne les notions d'économie, d'efficacité et d'efficience, nous estimons qu'il incombe au ministère responsable d'un projet de fournir à l'homme politique tous les éléments lui permettant d'en faire l'évaluation.

**Le président:** Monsieur Meyers, pourriez-vous nous donner un exemple simple, tiré de ceux dont vous avez déjà discuté avec ce comité par le passé? Cela nous aiderait.

**M. Meyers:** Si vous voulez, nous pouvons justement prendre l'exemple de l'aéroport de Calgary et la proposition du Conseil du Trésor que nous étudions en ce moment. Nous estimons qu'étant donné les autres possibilités, bien qu'il ait pu paraître raisonnable de penser que la décision politique pencherait en faveur de la solution proposée, il était raisonnable pour le vérificateur de supposer que la proposition du Conseil du Trésor signalerait aux ministres que les compagnies aériennes estimaient que les plans originaux étaient trop ambitieux et qu'elles pourraient se contenter d'aménagements moins impor-



*[Text]*

the Treasury Board submission indicates. We think it is reasonable for the auditor to expect the department, in preparing that submission, to give the political decision-maker that information.

He may still proceed, given the information, with the same decision, and then we have no criticism of either the political decision-maker or the department.

**Mr. Halliday:** Mr. Chairman, I am not sure that Mr. Meyers has really answered my point. I may not have asked the question well.

I would not expect the Auditor General to evaluate the wisdom of the political decision, but I am wondering if the Auditor General feels that it is within his terms of reference to point out to Parliament that the decision made by the politician had this and that effect on the project. I am not asking him to rule on the wisdom of the decision by the politician; but can you bring to our attention when the political decision or reversal, or what have you, has an adverse effect on the economy, efficiency and effectiveness with which you are very closely concerned, and because of which you devise all these other systems to lead into making a good decision regarding economy, efficiency and effectiveness? In other words, do you point out publicly that a political decision had an effect?

**Mr. Meyers:** I can talk to the politician to justify that. It is up to him to justify it, obviously.

I can think of examples in which it was obvious the political decision did not allow sufficient lead-time to the department to do what should have been done.

**Mr. Halliday:** Mr. Chairman, is that . . . Excuse me.

**The Chairman:** May I, Mr. Halliday, intercede for a moment? I think I see where maybe you are not quite communicating. I think, Mr. Meyers, Mr. Halliday is saying you have situation A and situation B alternatives. Full information is provided with respect to each. In other words, everything is done which you say should be done in that decision. The politicians elect to move in the direction of (b), when they would have had a major cost saving had they moved in the direction of (a), the full information. Would you, in your report to Parliament, say there would have been a cost saving had they elected (a) instead of (b)? In other words, it is your political decision.

• 1135

**Mr. Halliday:** That part of it is another part. I will come to it after Mr. Meyers answers that one.

**Mr. Meyers:** Not if full information is put forward. I think the best example of this is the decentralization situation, where a decision has been made to place a facility in another location, which might be at a greater expense. That is a political decision for reasons we cannot evaluate and we would not criticize the decision, as long as they knew there was a greater expense involved.

**Mr. Halliday:** Mr. Chairman, the implication in paragraph 3.63 is that well along in the plans for the Calgary Airport

*[Translation]*

tants. Le devis n'étant pas définitif, il se peut qu'il dépasse finalement les chiffres avancés dans la proposition soumise au Conseil du Trésor. Nous pensons donc que le vérificateur doit pouvoir s'attendre à ce que les fonctionnaires fassent figurer ce genre de renseignements dans le document destiné aux ministres.

S'ils décident de maintenir leur décision, nous n'avons alors aucune critique à formuler ni envers le Conseil du Trésor ni envers le ministère.

**M. Halliday:** Monsieur le président, je ne suis pas certain que M. Meyers ait vraiment répondu à ma question. Je l'ai peut-être mal posée.

Je ne demande pas au vérificateur général d'évaluer la sagesse des décisions politiques; je me demande simplement si le vérificateur général estime que son mandat lui impose de signaler au Parlement que la décision prise par le politicien a eu telle ou telle incidence sur tel ou tel projet. Je ne lui demande pas de juger de la sagesse de la décision prise par le politicien; je lui demande s'il a le devoir de nous signaler toute décision ou contre-décision qui nuit aux trois principes susmentionnés puisque c'est justement en fonction de ces principes qu'il a mis sur pied tous ces systèmes permettant le contrôle. En d'autres termes, signalez-vous publiquement l'incidence qu'a pu avoir une décision politique?

**M. Meyers:** Je peux en parler au responsable et c'est alors à lui de justifier sa décision.

Je pourrais citer des exemples où il est évident que la décision politique n'a pas laissé suffisamment de temps au ministère pour qu'il puisse faire correctement son travail.

**M. Halliday:** Monsieur le président, est-ce . . . je m'excuse.

**Le président:** Monsieur Halliday, pourrais-je intervenir, je vous prie? Je crois voir pourquoi vous n'avez pas l'air de vous comprendre. Monsieur Meyers, Monsieur Halliday vous dit que vous avez une alternative: la solution A et la solution B. Pour chacune des solutions, vous avez tous les renseignements en main. En d'autres termes, selon vous, tous les éléments nécessaires à la prise de décision sont présents. Les politiciens optent pour la solution (B) alors que la solution (A) aurait permis de réaliser de grandes économies, selon les renseignements fournis. Dans un tel cas, signaleriez-vous au Parlement qu'une économie aurait pu être réalisée si on avait opté pour la solution (A) plutôt que pour la solution (B)? C'est à ce niveau-là que se situe la décision politique.

**M. Halliday:** Je n'en suis pas encore là mais j'y viendrai quand M. Meyers aura répondu.

**M. Meyers:** Si aucun des éléments nécessaires à la prise de décision ne manque, non. Le meilleur exemple, c'est celui de la décentralisation, où la décision de déplacer certains services dans une ville plutôt qu'une autre peut entraîner de plus grandes dépenses. C'est une décision politique, prise pour des raisons que nous ne pouvons évaluer, et il ne nous revient pas de la critiquer si elle a été prise en connaissance de cause.

**M. Halliday:** Dans le paragraphe 3.63, vous dites que, pendant la préparation des plans pour l'aéroport de Calgary, il

[*Texte*]

pressures came, as it says here, from local groups, which is a type of political pressure. In other words, do you ever tell us, in your annual large document, that this had an influence? That the pressure the politician was subjected to and that he brought to bear on the officials had an influence on the economy and the effectiveness and the efficiency? I do not recall probably this has happened. Do you not think you have an obligation to tell us and the people of Canada that sometimes politicians create problems too?

**Mr. Meyers:** Again, in this particular incident we did publish the department's concerns. They are in this report at the end of Chapter 19. We had just been discussing them in Chapter 19. They were concerned with political impact, and we published their concerns.

**Mr. Halliday:** Mr. Chairman, I appreciate that this is the department's response, which they are entitled to give, but I am wondering why you do not tell us this in advance, because you have made the study and the analysis.

**Mr. Meyers:** We just do not feel it would be our role to criticize the political policy and your decision.

**Mr. Halliday:** One final question. Are you precluded from doing that by your terms of reference? Do we preclude you, as a Parliament, from considering that?

**Mr. Meyers:** It is a question of whether or not we are being unduly harsh with the department, and I think we should be careful in the wording. I note that we are not unduly harsh with the department, but I do not think we should criticize. I feel it is beyond our terms of reference to criticize the political process.

**Mr. Halliday:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I have Mr. Gamble, and I think that will finish off the time we have allotted to the Calgary Airport. On that question we would have more time, but I would draw to your attention the directive to which we agreed last time that written questions could be submitted. Mr. Taylor, I think, has taken advantage of that particular procedure; he submitted written questions, through Mr. Campbell, after the last meeting.

**Mr. Taylor (Bow River):** When do those questions have to be in? Do they have to be submitted today?

**The Chairman:** No, no. We have no formal procedure.

**Mr. Taylor (Bow River):** That is fine.

**The Chairman:** It is not like the late show or anything.

Mr. Gamble, I am going to have to restrict you to seven minutes so that we can get onto the other matters.

**Mr. Gamble:** Thank you. The questions I have are basically somewhat general in nature, gentlemen, and if you find my tone somewhat harsh, I assure you, it is nothing compared with the general hostility that the public has to face when it is confronted with expenditures of this nature so far over budget, over which they have no control. I view our position, quite frankly, as being one of responsibility for the taxpayers'

[*Traduction*]

y a eu des pressions de la part de groupes locaux, ce qui est une forme de pression politique. En d'autres termes, nous signalez-vous toujours dans votre rapport annuel ce genre de pressions? Nous signalez-vous que le politicien a fait l'objet de certaines pressions, qu'il a fait jouer sur ses fonctionnaires et qui ont eu des conséquences sur vos trois principes fondamentaux de gestion? Je ne me souviens pas avoir vu d'exemple de ce genre dans ce document mais je suppose que cela arrive. Ne pensez-vous pas que vous avez le devoir de nous dire, ainsi qu'à la population canadienne, qu'il arrive que, les politiciens créent également des problèmes?

**M. Meyers:** Dans ce cas particulier, nous avons indiqué les questions que se posait le ministère. Elles figurent dans ce rapport, à la fin du chapitre 19 qui est consacré au problème. Les fonctionnaires se posaient des questions sur les incidences politiques et nous en faisons état.

**M. Halliday:** Il s'agit de la réponse du ministère qui a, bien entendu, le droit de réponse, mais pourquoi ne pas nous en informer à l'avance, puisque vous avez fait une étude et une analyse?

**M. Meyers:** Notre rôle n'est ni de critiquer les politiques ni vos décisions.

**M. Halliday:** Une dernière question. Est-ce que c'est votre mandat qui vous l'interdit? Est-ce que c'est nous, c'est-à-dire le Parlement, qui vous l'interdisons?

**M. Meyers:** Il s'agit de déterminer jusqu'où nous pouvons ne pas aller et donc de bien peser nos mots. Dans ce cas précis, notre sévérité envers le ministère n'est pas excessive mais notre rôle n'est pas de critiquer les décisions politiques, ce n'est pas notre mandat.

**M. Halliday:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Il me reste M. Gamble et cela nous mènera au terme du temps que nous avons décidé de consacrer à l'aéroport de Calgary. Nous pourrions y consacrer plus de temps mais je vous rappelle que nous avons convenu, la dernière fois, de la possibilité de soumettre des questions écrites. Je crois que M. Taylor s'est prévalu de cette procédure; il a soumis des questions écrites par l'intermédiaire de M. Campbell, après la dernière réunion.

**M. Taylor (Bow River):** Quand ces questions doivent-elles vous parvenir? Doivent-elles être transmises aujourd'hui?

**Le président:** Non. Nous n'avons pas de procédure officielle.

**M. Taylor (Bow River):** Très bien.

**Le président:** Ce n'est pas comme pour les émissions de télévision; nous n'avons pas fixé de délais.

Monsieur Gamble, je vais vous limiter à sept minutes afin que nous puissions passer aux autres questions.

**M. Gamble:** Je vous remercie. Messieurs, mes questions seront d'une nature assez générale; si vous constatez une certaine sévérité dans mes paroles, je peux vous assurer que cela n'est rien comparé à la colère de l'opinion publique lorsqu'elle est confrontée à des dépassements de budgets aussi considérables et sur lesquels elle n'a aucun contrôle. Je considère que nous sommes ici pour veiller à la bonne utilisation de

## [Text]

money, and I view your responsibility, under ours, to be no less great.

I am concerned with some of the specific comments that are made in the Auditor General's report and I am concerned about your responses thereto. I am particularly referring to paragraph 3.65 of the Auditor General's report, where he says:

However, we understand that the Treasury Board Secretariat was informed orally that the existing terminal could be further modified and might suffice until 1979. Later requests to the Treasury Board for additional project funds did not update financial projections. Thus the impact of the increased capital costs on the future financial viability of the airport was not revealed.

Your comment on that, after some preliminary remarks, is as follows:

However, the fact remains that Treasury Board Secretariat was sufficiently satisfied with the justifications to process the project, and it would have been up to them to either ask for additional information or turn down requests for approval on the basis of non substantiation.

Gentlemen, I submit to you that it is up to you to provide the required information and not up to Treasury Board, with a limited staff, to satisfy all of the requirements that one might go into, quite frankly, to unearth inadequacies in the presentation of your materials. I know they have undertaken some specific instructions now, but I say it is up to you, your Deputy Minister, your Assistant Deputy Minister, your Associate Deputy Minister, or whomever, to protect the revenue of the taxpayers of this country.

• 1140

Now, on page 55 of the Auditor General's Report there appears a very interesting commentary—paragraph 3.70, the second specific item referred to:

There was no clear acknowledgement by individuals within the administration of responsibility or accountability for the financial viability of the new airport complex once in operation.

And I presume it is the case today, because when I examine your comments on that particular paragraph in your response, I find the response as follows:

No comment.

Gentleman, that is not satisfactory; that is clearly not satisfactory.

The machinery of government does not turn by itself. People are involved. And the Auditor General specifically used the word "individuals". Who are they? Who is responsible for wasting the taxpayers' money? This is something the people of Canada want to know. We want them identified, because we do not want it to happen again.

Very early in the Auditor General's Report, at page 53, paragraph 3.64, he says:

## [Translation]

l'argent des contribuables et que votre responsabilité est la même.

Certains faits cités dans le rapport et les commentaires du vérificateur général me préoccupent beaucoup. Je vous renvoie tout particulièrement au paragraphe 3.65 du rapport, où vous dites:

Nous croyons savoir, cependant, que le secrétariat du Conseil du Trésor a appris de vive voix que l'aérogare existante pouvait être modifiée davantage et pourrait peut-être suffire jusqu'en 1979. Les demandes subséquentes de fonds supplémentaires adressées au Conseil du Trésor ne comportaient pas de mise à jour des projections financières. En conséquence, les répercussions de l'augmentation des coûts d'immobilisation sur la rentabilité future de l'aéroport n'étaient pas révélées.

Après quelques remarques préliminaires, votre réponse est la suivante:

Toutefois, il n'en reste pas moins que le secrétariat du Conseil du Trésor jugeait ces présentations suffisantes pour traiter les projets soumis et il lui appartenait de demander des renseignements supplémentaires ou de rejeter la demande d'approbation, s'il jugeait les détails insuffisants.

Messieurs, c'est à vous qu'il revient de fournir les renseignements nécessaires et non pas au secrétariat du Conseil du Trésor, dont l'effectif est limité; c'est à vous de faire toutes les recherches nécessaires pour débusquer les insuffisances contenues dans votre document. Je sais que vous avez instauré de nouvelles procédures mais c'est vous, votre sous-ministre, votre sous-ministre adjoint, votre sous-ministre associé et tous vos hauts fonctionnaires, qui avez la responsabilité de protéger les deniers publics.

Or, à la page 61 du rapport du vérificateur général figure un commentaire fort intéressant; il s'agit du deuxième exemple cité au paragraphe 3.70:

Il n'y avait aucune reconnaissance claire par les membres de l'administration de la responsabilité et de l'imputabilité pour la rentabilité financière du nouveau complexe aéroportuaire une fois qu'il serait en service.

Je suppose que c'est toujours le cas aujourd'hui puisque votre réponse à ce commentaire est la suivante:

Aucune observation.

Messieurs, ce n'est pas satisfaisant; ce ne peut être satisfaisant.

La machine gouvernementale ne marche pas toute seule. Des gens participent à son fonctionnement et, justement, le vérificateur général parle de «particuliers». Qui sont-ils? Qui est responsable de ce gaspillage de l'argent des contribuables? La population canadienne veut le savoir. Nous voulons leurs noms parce que nous ne voulons pas que cela se reproduise.

Au tout début de son rapport, à la page 59, au paragraphe 3.64, le vérificateur général dit:



## [Texte]

The first phase of the complex, opened in the fall of 1977, was planned to satisfy the 1980 forecast demand.

Well, let me ask you this, has it been overbuilt—and I am talking about the airport—to satisfy the real demands of that airport for next year? What was the traffic anticipated at the airport in these projections and what is the traffic today?

We have been treated to a rather interesting revelation by Walter Stewart in a book which you have probably all now read, dealing with forecasts for traffic at airports. His analysis of the traffic forecasts for the Toronto region is—taken from your records—demonstratively out of line with what the real traffic was. I remember some of those figures projecting traffic in about five years from now at about 96 million people, when today, I am told, it is something in the neighbourhood of 12 million. Someone is doing a very bad job of forecasting requirement needs at the airports.

My questions of you accordingly are as follows. Who was responsible for making the forecasts for the use of the Calgary airport? What were those forecasts as then made? What is the current traffic at that airport? And who is now responsible for satisfying the requirements of the second indented paragraph in paragraph 3.7 of the Auditor General's Report—I not being satisfied with your no-comment response?

**The Chairman:** I think we can have adequate answers to that in the time remaining.

**An hon. Member:** Is any time remaining?

**The Chairman:** Yes, we have about three minutes on this subject. But I think we would like to try to get at least a preliminary answer to each of the points Mr. Gamble raises, and perhaps we can get written responses.

Mr. Kroeger.

**Mr. Kroeger:** I will be as brief as I can.

On the question of responsibility which was referred to:

...no clear acknowledgement by individuals within the administration of responsibility or accountability for the financial viability of the new airport complex once in operation...

—well, whether you are going to have 100 per cent cost-recovery for any facility, whether it is an airport or a national park, is a political decision. You can decide you are going to recover 55 per cent of the cost of this airport and the other 45 you are going to bear under general taxation. The Ministers who make such decisions are answerable to Parliament, where judgments can be made about them.

So there is more than one dimension to this question of individual officials being responsible for a particular level of financial viability. It can depend in part on your construction costs, but it can depend on other factors as well.

• 1145

On the question of whether or not Calgary is overbuilt, we gave some traffic figures earlier, which we will be glad to repeat if desired, that indicate that in fact the 1979 forecasts

## [Traduction]

La première phase du complexe, ouverte à l'automne de 1977, devait répondre à la demande prévue pour 1980.

A-t-on construit trop grand, et je parle de l'aéroport, pour répondre à la demande réelle pour l'année prochaine? Quels étaient les chiffres avancés dans ces projections et quel est le trafic aujourd'hui?

Walter Stewart nous a fait une révélation fort intéressante dans son livre, que vous avez probablement tous lu, au sujet des prévisions de trafic dans les aéroports. Son analyse des prévisions pour la région de Toronto est, selon vos chiffres, on ne peut plus erronée par rapport à la réalité. Je me souviens de certains de ces chiffres qui prévoyaient un trafic atteignant d'ici 5 ans les 96 millions de passagers, alors qu'en réalité, selon ce qu'on me dit, ce chiffre serait d'environ 12 millions. Le responsable des prévisions pour les aéroports fait un très mauvais travail.

Je vous poserai donc les questions suivantes: qui était responsable des prévisions d'utilisation pour l'aéroport de Calgary? Quelles étaient ces prévisions? Quel est le trafic actuel de cet aéroport? Qui a maintenant la responsabilité de répondre au deuxième exemple cité au paragraphe 3.70 du rapport du vérificateur général, puisque votre «aucune observation» ne me satisfait pas du tout?

**Le président:** Le temps qui nous reste devrait nous permettre d'obtenir des réponses judicieuses.

**Une voix:** Reste-t-il du temps?

**Le président:** Oui, il nous reste encore environ 3 minutes à consacrer à cette question. Nous pourrions peut-être au moins essayer d'obtenir une réponse préliminaire à chacune des questions posées par M. Gamble et peut-être demander ensuite des précisions par écrit.

M. Kroeger.

**M. Kroeger:** Je serai aussi bref que possible.

Pour ce qui est de la question de responsabilité:

...il n'y avait aucune reconnaissance claire par les membres de l'administration de la responsabilité et de l'imputabilité pour la rentabilité financière du nouveau complexe aéroportuaire, une fois qu'il serait en service...

Dire qu'on vise à un recouvrement à 100 p. 100 des frais engagés pour une installation, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse d'un aéroport ou d'un parc national, c'est prendre une décision politique. On peut décider de ne recouvrer que 55 p. 100 des frais de cet aéroport et de faire supporter les 45 autres par l'ensemble de la population. Les ministres qui prennent de telles décisions en répondent devant le Parlement, dont le rôle est de les juger.

Il y a donc plus d'une dimension à cette question de responsabilité des membres de l'administration quant au degré de rentabilité financière. Cela peut dépendre des coûts de construction mais cela peut dépendre également d'autres facteurs.

Pour ce qui est des dimensions de l'aérogare de Calgary, nous avons cité tout à l'heure quelques chiffres concernant le trafic; ces chiffres, que nous serons heureux de répéter si cela

**[Text]**

do not look that bad in relation to assessments that were made earlier. But forecasting is a fairly inexact science and the air industry, not just in Canada but in most countries, made projections in the early nineteen seventies that turned out to be quite wrong, in part because nobody could foresee the oil embargo and price increases of 1973. These had a marked impact on traffic in all the Western World in approximately the middle of the nineteen seventies and all the projections turned out to be out of line. That having happened, it is also the case that there has, in the latter part of this decade, been a marked revival of air passenger growth. That has brought some of the current actuals to not so far off the original forecasts. With regard to traffic forecasts for Toronto, not every page of Mr. Stewart's book is accurate. If the Committee desires, we will be glad to provide what our forecasts were and what the actuals are so that you will be able at least to look at the information the department was working from.

**[Translation]**

est nécessaire, indiquent qu'en fait les prévisions de 1979 correspondent assez bien aux évaluations qui avaient été faites antérieurement. La science des prévisions est une science relativement inexacte et l'industrie aéronautique, non seulement au Canada mais dans la plupart des pays, a fait des projections au début des années 70 qui se sont révélées assez fausses, en partie parce que personne ne pouvait prévoir l'embargo sur le pétrole et les augmentations de 1973. Ces deux événements ont eu une incidence marquée sur le trafic dans tout le monde occidental au milieu des années 70, ce qui a bouleversé toutes les prévisions. Malgré tout, la croissance marquée du trafic passagers au cours de la dernière partie de cette décennie a fait que les chiffres actuels correspondent assez bien aux prévisions originelles. Pour ce qui est des prévisions pour l'aéroport de Toronto, les faits rapportés dans chaque page du livre de M. Stewart ne sont pas forcément exacts. Si vous le désirez, nous vous fournirons avec plaisir nos prévisions actuelles, vous permettant ainsi pour le moins de voir à partir de quels renseignements le ministère a fait son travail.

**The Chairman:** I think that would be helpful.

**Mr. Gamble:** Do you have that figure of 96 million persons per year anticipated travelling out of Toronto?

**Mr. Kroeger:** I think we would like to supply that in writing . . .

**Mr. Gamble:** All right.

**Mr. Kroeger:** . . . because that relates to Toronto. We do have figures on Calgary, which, perhaps, Mr. Cadieux could give out again.

**Mr. Cadieux:** The forecast for 1980 was 3.1 million passengers. In 1969, that was at the design time, that forecast for 1980 made in 1969 was 2.8 million; in 1971, it was 2.8 million; in 1972, it was 3.06 million; in 1974, it was 3.06 million; in 1975, it was 3.8 million; and in the latest, in 1978, it was back down to 3.09 million—that is for 1980. The actual traffic in 1978, which is the last year for which we have those figures, sir, was 2.85 million and it looks very much as though either in 1979 or 1980 we will, in fact, reach 3.06 or 3.1 million, spot on the forecast. This in spite of the introduction of wide bodies, the fuel crisis, the recession from 1975 to 1977, due, as the Deputy Minister has mentioned, to the fantastic growth rates of traffic in the Calgary area. We would be happy to table these figures.

**The Chairman:** Thank you. Yes, I wish you would table it, and the other documentation, which we will follow up with you after.

I would now like to move on to the second subject for discussion this morning, that of icebreakers. I would invite Mr. Barry, from the Office of the Auditor General, to make as brief an opening statement as he can. I intend to follow the same order of questioners as I had on the first round. The rule here is 10 minutes, but I would ask you in view of the limited time available, really to try to be less than that so that we can

**Le président:** Ce serait utile.

**M. Gamble:** Est-ce que vous avez ce chiffre de 96 millions de personnes par an à Toronto?

**M. Kroeger:** Nous préférierions vous transmettre la réponse par écrit . . .

**M. Gamble:** Parfait.

**M. Kroeger:** . . . car il s'agit de Toronto. Nous avons les chiffres pour Calgary, que M. Cadieux pourrait peut-être vous donner de nouveau.

**M. Cadieux:** La prévision pour 1980 était de 3.1 millions de passagers. En 1969, c'est-à-dire au moment de la conception du projet, la prévision pour 1980, faite en 1969, était de 2.8 millions. En 1971, elle a été fixée à \$2.8 millions; en 1972, à 3.06 millions; en 1974, à 3.06 millions; en 1975, à 3.8 millions; dans la dernière prévision, celle faite en 1978, le chiffre a été ramené à 3.09 millions—toujours pour 1980. Le trafic réel pour 1978, dernière année pour lequel nous avons ces chiffres, monsieur, a été de 2.85 millions et il semble presque certain qu'en 1979 ou en 1980, nous atteindrons, en fait, les 3.06 ou les 3.1 millions avancés dans les prévisions. Ceci, malgré l'introduction des avions gros porteurs, la crise du carburant, la récession de 1975 à 1977; c'est dû, comme l'a dit le sous-ministre, à la croissance fantastique du trafic dans la région de Calgary. Nous serions heureux de déposer ces chiffres.

**Le président:** Je vous remercie. J'aimerais que vous les déposiez ainsi que les autres documents dont nous vous reparerons plus tard.

J'aimerais maintenant passer à notre deuxième sujet pour ce matin, les brise-glace. J'inviterais M. Barry du bureau du vérificateur général à faire une déclaration préliminaire, aussi courte que possible. J'ai l'intention de reprendre la liste du premier tour. Selon notre règlement vous avez dix minutes mais je vous demanderai étant donné le peu de temps que nous avons, d'essayer d'en prendre moins afin que nous puissions



## [Texte]

get as many questioners in as possible. Mr. Taylor, did you want to be on the list?

**Mr. Taylor (Bow River):** Not on the icebreakers.

**The Chairman:** Did you want to be on the other?

**Mr. Taylor (Bow River):** I did want to but I have—accumulated my own...

**Mr. Meyers:** May I introduce Mr. Barry, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes, Mr. Meyers will introduce Mr. Barry.

**Mr. Meyers:** Mr. Barry is a chartered accountant, a Master in Business Administration and a director in our office. He is one of a group of public servants with experience beyond financial audit inside government. He joined us at the beginning of the study of procedures and cost effectiveness to help us implement the value for money mandate. He personally did the audit of "R" Class ice-breakers. He is here to explain his findings, his conclusions, and to answer any questions you may have. Mr. Barry.

**Mr. B. P. Barry (Audit Director, Office of the Auditor General of Canada):** Thank you. Mr. Chairman, I appreciate the opportunity to lead us into the "R" Class project. This project is described in paragraphs 3.74 to 3.78 of the Auditor General's Report. It is a project to build two heavy ice-breakers, with a total estimated cost of \$108 million. The annual cost of operating each of these ships is about \$2.5 million. The first ship, the *Pierre Radisson*, was delivered for service in May of last year, 1978. It replaced a ship called the *Andy McLean* which was built in 1930. That would make it 49 years old as of this year. The second ship, the *Franklin*, was delivered in 1979. This meant that as of this time the Department of Transport has seven heavy ice-breakers plus another heavy ice-breaker cable ship. Now, this project, I think, is representative of capital projects you find in the department. It is complex, it is technical, it involves large sums of money. In these instances then we expected to find that this project was thoroughly analyzed and documented. However, as we noted in paragraph 3.76:

• 1150

In our opinion, the Department of Transport did not give due regard to economy in the planning and approval phase of the "R" Class Icebreakers Project.

We reached this conclusion, Mr. Chairman, basically for three reasons. The first reason was the department did not prepare a fleet plan to analyze and document the need for the two ice-breakers. This would have, for instance, estimated forecast needs for ice-breaker services, the levels of service, the mix and size of fleet, the resources to operate and maintain the fleet. This was not done. Now, in the case of the replacement vessel, we think this would have been a good management practice, or in the case of a decision to raise the level of the fleet to increase the size, we think it was essential to have this kind of information.

## [Traduction]

donner la parole au plus grand nombre possible. Monsieur Taylor, voulez-vous figurer cette liste?

**M. Taylor (Bow River):** Pas pour les brise-glace.

**Le président:** Est-ce que vous voulez figurer pour l'autre?

**M. Taylor (Bow River):** Je le voulais mais j'ai...

**M. Meyers:** Pourrais-je présenter M. Barry, monsieur le président?

**Le président:** Oui; M. Meyers va nous présenter M. Barry.

**M. Meyers:** M. Barry est comptable agréé titulaire d'un diplôme en administration des entreprises et est un des directeurs de notre bureau. C'est un de ces fonctionnaires dont l'expérience déborde du cadre de la vérification financière pour le gouvernement. Il s'est joint à nous au début du travail de recherche sur l'analyse coût-efficacité pour nous aider à mettre en place notre système de vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Il s'est personnellement chargé de la vérification pour les brise-glace de classe «R». Il est ici pour vous communiquer ses constatations, ses conclusions et pour répondre à vos questions. Monsieur Barry.

**M. B. P. Barry (Directeur des vérifications, Bureau du Vérificateur général du Canada):** Je vous remercie. Monsieur le président, je vous suis reconnaissant de me permettre de lancer le débat au sujet du projet de classe «R». Ce projet est décrit aux paragraphes 3.74 à 3.78 du rapport du vérificateur général. Il s'agit d'un projet de construction de brise-glace lourd, pour un coût total estimé à \$108 millions. Le coût annuel d'exploitation pour chaque navire est évalué à \$2.5 millions. Le premier navire, le *Pierre Radisson*, a été livré en mai 1978. Il a remplacé le *Andy McLean* qui avait été construit en 1930. Cela lui ferait 49 ans cette année. Le second navire, le *Franklin* a été livré en 1979. Le ministère des Transports devrait donc se retrouver aujourd'hui avec 7 brise-glace lourds plus un autre brise-glace lourd fonctionnant par câbles. C'est le genre de projet typique du ministère des Transports: complexe, technique et nécessitant un très gros investissement. Dans le cas de ce genre, nous comptons sur une documentation et une analyse complète. Pourtant, comme nous l'indiquons au paragraphe 3.76:

A notre avis, le ministère des Transports n'a pas eu un souci suffisant d'économie dans la phase de planification et d'approbation du projet de brise-glace de classe «R».

Nous sommes parvenus à cette conclusion, monsieur le président, pour trois raisons. Premièrement, la proposition du Ministère ne comprenait pas un plan de la flotte établissant le besoin de deux brise-glace. Un tel plan aurait dû, par exemple, prévoir les besoins des services de brise-glace, les niveaux proposés de services, le nombre de navires nécessaires pour assurer ces services, les ressources nécessaires pour exploiter et entretenir cette flotte. Cela n'avait pas été fait. Nous estimons que, dans le cas du navire de remplacement, cela aurait été un exercice de gestion judicieux et que, dans la décision d'augmenter l'effectif de la flotte, ce genre de renseignements était essentiel.

## [Text]

The second point is that early capital cost estimates does not give a good indication of the final cost of the project. In 1972 the project was estimated at \$17 million for one ship. Two years later, in 1974, the cost was estimated at \$60 million, that was for two ships. A year later, in 1975, the estimate was \$108 million.

Our third reason is that in the submissions to Treasury Board in the proposal document there was not a detailed analysis of the costs of operating the ships and maintaining them. This is referred to earlier as an annual cost of \$2.5 million. That is excluding inflation. And once the capital project is in place, once you start operating and maintaining the ship, this means that for 30 to 40 years you incur this cost.

So, in essence then, Mr. Chairman, what we found was that the department had not met two of their criteria, the first criteria being that requests for funds should be supported by accurate and complete documentation and, secondly, final approval should be based on full information.

Now, with respect to the other criteria, we found that the department did meet these, responsibility and accountability and project control, and we know from the response of the department to the Public Accounts Committee of the intent to in fact do a post project review of this project.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Barry. Do we have a statement from the Department of Transport? We will move right into our questioning then, with Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Thank you very much, Mr. Chairman. Has the *Franklin* been delivered?

**G. M. Sinclair (Administrator, Canadian Marine Transportation, Administration):** Yes.

**Mr. Hawkes:** What was the cost of the *Radisson* and what was the cost of the *Franklin*?

**Mr. Sinclair:** The two ships were under one contract and the total cost is not finally in but it will be between \$106 million and \$107 million.

**Mr. Hawkes:** So it is not broken out according to the ships, even though they are a year apart in . . .

**Mr. Sinclair:** No.

**Mr. Hawkes:** Was that a bid contract?

**Mr. Sinclair:** Yes.

**Mr. Hawkes:** Fixed cost, or a fixed price?

**Mr. Sinclair:** It was a fixed base price with certain well-defined escalators for wage-cost increases and targets for actual man-hours to be used in the construction of the ships.

**Mr. Hawkes:** What year was the contract let?

**Mr. Sinclair:** 1975.

**Mr. Hawkes:** Okay. In your fleet plan, are both ships necessary today? Is there a necessary job for both of these ships to do?

**Mr. Sinclair:** We believe that implicitly.

**Mr. Hawkes:** You believe that implicitly.

## [Translation]

Deuxièmement, les premières estimations des coûts d'utilisation ne donnaient pas une bonne indication du coût définitif. En 1972, le coût avait été estimé à 17 millions de dollars par navire. Deux années plus tard, en 1974, ce coût était estimé à 60 millions de dollars pour les deux navires. Une année plus tard, en 1975, ce coût passait à 108 millions de dollars.

Troisièmement, les documents à l'appui de la proposition au Conseil du Trésor n'analysaient pas de façon suffisamment détaillée les coûts permanents d'exploitation et d'entretien de ces navires. Ces coûts annuels d'exploitation avaient été évalués à 2.5 millions de dollars, sans tenir compte de l'inflation. C'est ce que vous coûtera l'exploitation et l'entretien de ce navire pendant 30 ou 40 ans.

Nous avons donc constaté, monsieur le président, que le Ministère n'avait pas satisfait à ces deux critères, le premier étant que les demandes de fonds doivent être accompagnées d'une documentation complète et précise et le deuxième étant qu'il ne peut y avoir approbation finale sans dossier complet.

Pour ce qui est des autres critères, la responsabilité, l'imputabilité et le contrôle, nous avons pu constater que le Ministère les avait respectés et les réponses aux questions du Comité des comptes publics nous montrent son intention d'effectuer une révision *a posteriori* de ce projet.

**Le président:** Je vous remercie infiniment, monsieur Barry. Le ministère des Transports veut-il faire une déclaration? Nous allons donc passé directement aux questions avec M. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Je vous remercie infiniment, monsieur le président. Le *Franklin* a-t-il été livré?

**M. G. M. Sinclair (administrateur, Administration canadienne des transports maritimes):** Oui.

**M. Hawkes:** Combien ont coûté le *Radisson* et le *Franklin*?

**M. Sinclair:** Le contrat portait sur les deux navires; le total n'est pas encore définitif mais il se situera entre 106 millions et 107 millions de dollars.

**M. Hawkes:** Il n'y a donc pas un chiffre par navire, bien qu'ils aient été livrés à un an de différence?

**M. Sinclair:** Non.

**M. Hawkes:** S'agissait-il d'un contrat avec appel d'offres?

**M. Sinclair:** Oui.

**M. Hawkes:** Un contrat à coût fixe ou à prix fixe?

**M. Sinclair:** Il s'agissait d'un contrat à prix de base fixe avec des échelles d'augmentation clairement définies pour les salaires ainsi qu'une marge d'heures-hommes pour la construction des navires.

**M. Hawkes:** En quelle année le contrat a-t-il été octroyé?

**M. Sinclair:** En 1975.

**M. Hawkes:** Très bien. Dans votre plan de la flotte, ces deux navires sont-ils nécessaires aujourd'hui? Leurs services sont-ils vraiment nécessaires?

**M. Sinclair:** Nous ne nous posons même pas la question.

**M. Hawkes:** Vous ne vous posez même pas la question?

[Texte]

[Traduction]

• 1155

**Mr. Sinclair:** I think we could have all kinds of support from that, from the commercial transportation sector in Canada, an efficient sector in this country, for reasons of Arctic support and development of the Canadian Arctic. There is absolutely no doubt at all in our minds that the ships are required. When one takes into account that the ship the *Radisson* replaced was 49 years of age, and the fact the the Coast Guard did not dare to take the ship into the ice bow first but was restricted to backing her into the ice to chew it up, I think that is a reasonable criteria that the *Radisson* was needed.

**Mr. Hawkes:** That is for a replacement, but the extra ship was also necessary on the basis of technical considerations related to our refitting situation.

**Mr. Sinclair:** Very definitely. The extra ship was needed because several of our major ships had not had midlife refits. They are ships which take a substantial pounding and damage in their activities, and it is the practice that at approximately 20 years of age to bring them into a major refit in order to extend their life to an estimated 30 years. There are a couple of ships that are due to have that midlife refit. As part of that consideration in doing a major midlife refit, one of those ships will be out of service for at least one year while that refit is taking place. So without something to replace the fleet at its existing level, to put a major ship into a major refit would in fact result in a decrease in the capacity of the fleet to respond to its required duty.

In addition to that, two of the major icebreakers will be 30 years of age in 1983 and we are rapidly approaching the end of their estimated use of life. In fact, we have, hopefully, plans to replace them.

**Mr. Hawkes:** Thank you. You do not mention political considerations in relationship to this project.

**Mr. Sinclair:** There were none.

**Mr. Hawkes:** There were no political considerations. It was a technical decision from the department to expand the fleet by one ship.

**Mr. Sinclair:** We do not regard that as a technical decision to expand the fleet by one ship. As I have indicated, at least two of the ships had to go in for midlife refit and would be out of service for one year, so while each of those was being done the fleet would be maintained at the same level. In 1983 two of the heavy icebreakers would have achieved their maximum estimated useful life and would be due for replacement, and the *Franklin* would in fact replace one of those two ships at that time.

**Mr. Hawkes:** Did you have more than one bid on this project?

**Mr. Sinclair:** Yes.

**Mr. Hawkes:** Was it the lowest-cost bid that was accepted or were there other considerations?

**Mr. Sinclair:** The evaluations of bids is a rather complex and technical process. When all the factors are taken into

**M. Sinclair:** Je pense que les entreprises privées de transport du Canada, un secteur de ce pays qui fonctionne bien, devraient donner leur appui à ce projet puisqu'il en va de la mise en valeur de l'Arctique canadien. Nous n'avons pas le moindre doute, nous sommes certains que ces bateaux sont nécessaires. Si l'on pense que le bateau que le *Radisson* a remplacé avait 49 ans et que la garde côtière n'osait pas attaquer la glace par l'avant du bateau mais le faisait seulement en marche arrière, je crois qu'on peut raisonnablement affirmer que le *Radisson* était nécessaire.

**M. Hawkes:** Cela explique le remplacement d'un des navires, mais un navire supplémentaire est devenu nécessaire pour des raisons techniques inhérentes à notre programme de modernisation.

**M. Sinclair:** Absolument. Le navire supplémentaire était nécessaire parce que plusieurs gros navires n'avaient pas été modernisés à leur mi-carrière. Ce sont des navires qui sont passablement maltraités; endommagés en raison de leur fonction et d'ordinaire lorsqu'ils atteignent vingt ans, on les remet en état de fond en comble pour leur permettre de durer 10 ans de plus. Deux bateaux doivent bientôt être remis en état. L'un de ces deux bateaux sera en cale sèche pendant au moins 1 an. Conc, si nous n'avions pas un autre navire pour le remplacer, en envoyant un gros bateau en cale sèche, on restreint l'efficacité de la flotte.

De plus, deux des plus gros brise-glace auront 30 ans en 1983 et ne sont donc plus très loin de leur durée utile estimée. En fait, nous espérons pouvoir les remplacer.

**M. Hawkes:** Merci. Vous n'avez pas parlé de considérations politiques à propos de ce projet.

**M. Sinclair:** Il n'y en avait pas.

**M. Hawkes:** Aucune considération politique. C'est uniquement pour des raisons techniques que le ministère a décidé d'acquiescer un bateau supplémentaire.

**M. Sinclair:** Nous n'y voyons pas une décision d'ordre technique. Comme je vous l'ai dit, deux navires au moins ont dû être envoyés en cale sèche pour être remis en état et seront inutilisables pendant plus d'un an. Ainsi, pendant que chacun d'entre eux sera remis en état, nous aurons un navire pour le remplacer. En 1983, deux de nos brise-glace lourds seront parvenus au terme de leur durée utile et devront être remplacés: le *Franklin* remplacera l'un de ces deux navires.

**M. Hawkes:** Est-ce que vous avez eu plusieurs offres pour ce projet?

**M. Sinclair:** Oui.

**M. Hawkes:** Est-ce que vous avez accepté l'offre la plus basse ou bien avez-vous tenu compte d'autres considérations?

**M. Sinclair:** Le processus d'évaluation des offres est très complexe et passablement technique. Compte tenu de tous les



[Text]

account, it is our belief that the bid that was awarded was the lowest-cost bid.

**Mr. Hawkes:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hawkes. Mr. Desmarais.

**Mr. Desmarais:** Thank you, Mr. Chairman. First, on page 44 you show a comparison of many of the projects you have, and the comparison shown for the R class icebreakers shows an original approved cost of \$17 million and the final estimated cost \$108 million. I think that is both misleading and unfair because the \$17 million refers to one icebreaker and the \$108 million refers to two. You make that pretty plain in paragraph 3.74. So your real difference is between \$60 million, which is the estimated cost of two ships, to \$108 million which is a \$48 million increase in cost. You make the point in here that 65 per cent of costs were inflation. Sixty-five per cent of \$60 million is \$39 million, which means the increase in the value of the two icebreakers in costs other than inflation would be \$9 million. You state in your statement that due regard was not given. I disagree with that. I think that is very good.

You show in the response from the department that Davie Shipbuilding Ltd. refused to accept our ceiling on man hours. That is one of the bidding procedures in which I was personally involved and I am the one who made the decision to refuse it, and I am very happy today that I did it. So I would like to commend the department in bringing in these two ships at that cost. I think that is remarkable.

• 1200

The other point. You talk about a fleet plan which you have today. Could you indicate to us how many new icebreakers will be required under that fleet plan in the next 10 years?

**Mr. Sinclair:** Mr. Chairman, I do not have the figure exactly in mind. The fleet plan is a plan extending over 30 years, which is broken up into five-year segments. It is our intention to update the plan every three years so that we have a rolling requirement.

Within the next five years, which is the only really definitive part of the plan, our directions will be mainly towards the replacement of the major icebreaker D'Iberville, some of the mid-life refits to which I referred earlier, and the recent major project on vessel design in order to equip the fleet with vessels of more or less a standard design by class rather than the multitude of one-off type of vessels that are in the fleet at present.

The fleet plan was based on a supposition that existing service levels would be maintained, which we felt was a proper and a conservative approach, and the number of vessels in the fleet, as disclosed by that plan, does not increase. There is a different series of mix of vessels which would align the capability of the Coast Guard more closely with its prescribed role and mandate.

[Translation]

facteurs, nous estimons que l'offre qui a été acceptée était la plus basse.

**M. Hawkes:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Hawkes. Monsieur Desmarais.

**M. Desmarais:** Merci, monsieur le président. Pour commencer, à la page 48, à propos des brise-glace de classe (R), vous faites la comparaison entre le coût approuvé au départ qui était de 17 millions de dollars et le coût total estimatif qui était de 108 millions de dollars. Je crois que cela est trompeur et injuste parce que ces 17 millions de dollars valent pour un seul brise-glace alors que les 108 millions valent pour deux. Cela est d'ailleurs expliqué clairement au paragraphe 3.74. Il aurait donc fallu faire la comparaison entre 60 millions de dollars, le coût de départ de deux navires et de 108 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de 48 millions de dollars. Vous expliquez que 65 p. 100 de ces coûts sont attribuables à l'inflation; 65 p. 100 sur 60 millions, cela fait 39 millions, si bien que l'augmentation des coûts pour les deux brise-glace, si l'on fait abstraction de l'inflation, est de près de 9 millions. Vous dites dans votre déclaration qu'on n'a pas tenu compte suffisamment de ces facteurs. Je ne suis pas d'accord. Je trouve que c'est un résultat excellent.

Vous produisez la réponse du ministère et vous dites que Davie Shipbuilding Ltd a refusé d'accepter votre plafond pour les heures-hommes. Je me suis personnellement occupé de cet aspect-là de la procédure d'offre, et c'est moi qui ai pris la décision de refuser. Aujourd'hui, je suis bien content de l'avoir fait. Je tiens donc à féliciter le ministère d'avoir réussi à obtenir ces deux navires pour ce coût-là. Je crois que cela est remarquable.

Autre chose. Vous parlez d'un plan d'expansion de la flotte que vous avez mis sur pied. Pouvez-vous nous dire combien de nouveaux brise-glace vous avez l'intention d'acquérir au cours des dix prochaines années dans le cadre de ce plan?

**M. Sinclair:** Monsieur le président, je ne me souviens pas des chiffres exacts. Le plan d'expansion de la flotte s'étend sur une période de trente ans divisée en périodes de cinq ans chacune. Nous avons l'intention de réviser ce plan tous les trois ans pour l'adapter à tout changement de situation.

D'ici cinq ans, c'est d'ailleurs la seule partie du plan qui soit définitivement arrêtée, nous nous occuperons surtout de remplacer le grand brise-glace D'Iberville et d'effectuer une partie des remises en état dont je vous ai parlé tout à l'heure. Nous voulons également introduire une certaine uniformité dans le type de navires dont nous ferons l'acquisition à l'avenir, adopter plutôt une classe de navires de préférence à cette multitude de navires de type différent que nous avons actuellement.

Le plan d'expansion est parti du principe que les services assurés actuellement seraient maintenus, nous avons jugé que c'était une position raisonnable et justifiée et que le nombre des navires n'augmenterait pas. La garde côtière disposerait d'une série de navires de type différent mieux adaptés à son rôle et à son mandat.

[Texte]

**Mr. Desmarais:** This is my last question, Mr. Chairman. How do you assess the economic benefits of an icebreaker?

**Mr. Sinclair:** That is a very difficult question. I think you could probably do it in several very subjective ways, such as, if you did not have an icebreaker capability, then the Port of Montreal would not be open in the winter-time. And I suppose you could calculate the economic disbenefit of not having that port open in the winter-time.

The degree of support which one of the major ice-breakers contributes to Arctic development in this country, I suppose, could be measured by some very sophisticated economic tools, but it would be hardly appropriate to justify one additional ice-breaker.

I think I could draw an analogy that ice-breakers are something like fire trucks. When you do not need them, everybody concludes that you have a surplus. When you do need them, everyone who needs them clamours that you do not have enough. So there is a rather delicate balance that we try to maintain in fulfilling a role to the general satisfaction of the commercial transportation and the fishing industries in this country.

**The Chairman:** Thank you. Thank you, Mr. Desmarais.

Mr. Halliday, do you have any questions? Mr. Deniger?

**Mr. Deniger:** I have two short questions, Mr. Chairman.

In Transport Canada's reply to paragraph 3.74, it says:

The original estimate of \$17 million was based on the designer's estimate and the extrapolation of the capital cost of the *Norman McLeod Rogers*.

And I do not exactly understand what the extrapolation of the capital cost of the *Norman McLeod Rogers* can provide you with in terms of information. Information as to cost because of the age, because of the new considerations, or because of the new demands? What do you mean exactly by that?

**Mr. Sinclair:** The *Norman McLeod Rogers* was completed in 1968 and could be described as a first cousin in the "R" class ice-breakers, the *Pierre Radisson* and *Franklin*.

**Mr. Deniger:** You mean 1978.

**Mr. Sinclair:** In 1968. The *Norman McLeod Rogers* was a new vessel completed in 1968, and was a first cousin to *Pierre Radisson*, and, because of that, was used as a basis for estimating what the cost of *Pierre Radisson* might be. I should also point out that that \$17 million was in constant dollars or in 1971 dollars, whereas the bid prices all reflect the shipyard's estimation of their costs and inflation. So to some extent there is some anomaly between the figures. In reply to a question Mr. Hawkes raised earlier, we now supply both constant dollars and budget or real dollars in the Treasury Board submissions.

[Traduction]

**M. Desmarais:** Monsieur le président, c'est ma dernière question. Comment évaluez-vous les avantages économiques d'un brise-glace?

**M. Sinclair:** C'est une question très difficile. On peut le faire, je pense, selon plusieurs critères qui sont très subjectifs; par exemple, faute d'un brise-glace, le port de Montréal ne pourrait pas rester ouvert pendant l'hiver. Et je suppose qu'on pourrait également calculer les inconvénients économiques qu'il y aurait à ne pas conserver ce port ouvert pendant l'hiver.

Quant à savoir quel rôle jouent les grands brise-glace dans la mise en valeur de l'Arctique, j'imagine que certaines mesures économiques extrêmement complexes permettraient de le faire, mais cela serait loin de justifier l'acquisition d'un nouveau brise-glace.

Je pense qu'on peut comparer les brise-glace aux camions de pompiers. Lorsque vous n'en avez pas besoin, tout le monde pense que vous en avez trop. Lorsque vous en avez besoin, tout le monde crie qu'il n'y en a pas assez. L'équilibre est donc assez difficile à maintenir et nous essayons de le faire à la satisfaction générale du secteur privé des transports et des industries de pêche.

**Le président:** Merci. Merci, monsieur Desmarais.

Monsieur Halliday, vous avez des questions? Monsieur Deniger?

**M. Deniger:** J'ai deux questions très courtes à poser, monsieur le président.

Dans la réponse de Transport Canada au paragraphe 3.74, je lis:

Le budget original de 17 millions de dollars... était fondé sur le budget de planificateurs et une projection du coût d'investissement de *Norman McLeod Rogers*.

Je ne comprends pas très bien comment cette projection du coût d'investissement du *Norman McLeod Rogers* peut vous offrir une information utile. S'agit-il d'information sur les coûts à cause de l'âge du navire, à cause de nouvelles considérations ou bien à cause de nouvelles exigences? Qu'est-ce que vous voulez dire?

**M. Sinclair:** Le *Norman McLeod Rogers* a été terminé en 1968 et l'on peut dire qu'il s'agit d'un cousin germain des brise-glace de la classe «R» le *Pierre Radisson* et le *Franklin*.

**M. Deniger:** Vous vouliez dire 1978.

**M. Sinclair:** Non, 1968. Le *Norman McLeod Rogers* a été terminé en 1968 et c'était un cousin germain du *Pierre Radisson*. Pour cette raison, nous nous en sommes servis pour évaluer le prix du *Pierre Radisson*. J'ajoute que ces 17 millions étaient formulés en dollars absolus, c'est-à-dire en dollars de 1971, alors que les prix contenus dans les offres ont été calculés par les constructeurs en tenant compte à la fois des coûts et de l'inflation. Ainsi, on peut voir une certaine anomalie dans ces chiffres. M. Hawkes en a parlé tout à l'heure, et je vous répète que notre politique est maintenant de donner à la fois des dollars absolus et les dollars du budget ou dollars réels dans les soumissions du Conseil du Trésor.



## [Text]

**Mr. Deniger:** You are criticized in paragraph 3.78 in relation to helicopters and you answered that the acquisition of helicopters is not included but they form basis of a separate submission. Could you just tell us, was that new technology, that you decided to incorporate in these vessels or was it standard procedure to have helicopters on your ice-breakers?

**Mr. Sinclair:** We do not regard a helicopter as a fixed piece of equipment on an ice-breaker. It is acknowledged that we use helicopters very frequently off ice-breakers and in fact when the ice-breakers go to the Arctic, it is common practice now for a helicopter to be assigned to each of the major ice-breakers. While they are in southern waters that is not necessarily the case.

Also, the Coast Guard's use of helicopters as an efficient tool has developed during the nineteen seventies. We use helicopters both to support and supplement the ships and the capability of the fleet, so we do not regard an individual helicopter as an integral piece of equipment on each and every ship, although we do acknowledge that the helicopters are very frequently used now on ice-breakers.

**Mr. Deniger:** That is it, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Gamble.

**Mr. Gamble:** Thank you very much, Mr. Chairman. What we have learned from this morning's session is that the astute legal advice of Mr. Desmarais has resulted in the inability of the department to negotiate some contracts which might well have saved the taxpayers a great deal of money. I pause to pass a comment that it is extremely fortunate that the taxpayers can benefit now from Mr. Desmarais' absence from practising law and maybe some of these contracts can be negotiated in a fashion which is more favourable to . . .

**Mr. Chairman:** He was not practising law at the time, I do not believe.

**Mr. Desmarais:** I did not get the contracts. Do not worry about it.

**Mr. Gamble:** Oh, you did not! I thought you had, I thought you had.

In any event, I take it he did not act for the Davie people. The mathematics of the calculations to which he just made reference, I find a little disturbing. I think he could probably have used that tactic before he might have persuaded you that increases were necessary. We had an anticipated cost in May, 1974 of \$60 million for two vessels. The final cost was \$180 million for the same two vessels, with a contract let eleven months after that date. I assume then, that the calculations used to arrive at the \$60 million figure in May, 1974 were certainly far off a realistic projection of real cost.

**Mr. Sinclair:** Mr. Chairman, I think I indicated earlier that it was practice at that point in time to put figures in Treasury Board submissions which reflected constant dollars and for us to account for inflation as it actually occurred at a later date. The estimated cost in May, 1974 of \$60 million was in fact based on the estimated cost as represented by a bid price in July, 1973, of \$27 million for one ship. Therefore, on the terms of reference under which we were operating at that point in

## [Translation]

**M. Deniger:** Au paragraphe 3.78, on vous critique à propos des hélicoptères et vous répondez que l'acquisition d'hélicoptères figure dans une soumission à part. Pouvez-vous nous dire si vous avez décidé de mettre des hélicoptères sur les brise-glace en raison d'une nouvelle technologie, ou bien s'il s'agit d'une procédure standard?

**M. Sinclair:** Nous ne considérons pas qu'un hélicoptère fait partie de l'équipement standard d'un brise-glace. Par contre, il nous arrive souvent de stationner des hélicoptères sur les brise-glace. En fait, les brise-glace sont presque toujours munis d'un hélicoptère lorsqu'ils se rendent dans l'Arctique. Lorsqu'ils sont dans le Sud, ce n'est pas forcément le cas.

La garde côtière utilise également des hélicoptères car on s'est aperçu dans les années 1970 que c'était un outil très efficace. Nous nous servons des hélicoptères comme soutien et complément des bateaux et de la flotte, mais nous ne considérons pas que l'hélicoptère fait partie intégrante de l'équipement de chaque navire. Nous reconnaissons tous toutefois qu'ils sont souvent utilisés à bord des brise-glace.

**M. Deniger:** C'est tout, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Gamble.

**M. Gamble:** Merci, monsieur le président. Nous avons appris ce matin que la dextérité juridique de M. Desmarais avait empêché le Ministère de négocier certains contrats qui auraient permis aux contribuables d'économiser beaucoup d'argent. Je profite donc de cette occasion pour faire remarquer que les contribuables ont beaucoup de chance puisqu'ils pourront maintenant profiter de l'absence de M. Desmarais dans les cercles juridiques, ce qui permettra peut-être de négocier certains de ces contrats d'une façon qui serait favorable . . .

**Le président:** Je crois qu'alors il ne pratiquait pas le droit.

**M. Desmarais:** Je ne me suis pas occupé des contrats. Ne vous inquiétez pas.

**M. Gamble:** Ah, vous ne vous en êtes pas occupé! Je croyais que si, je croyais que vous vous en étiez occupé.

Quoi qu'il en soit, j'imagine que vous n'avez pas défendu les intérêts de Davie. Le calcul dont vous venez de parler m'inquiète un peu. J'imagine que cela aurait pu servir à les persuader de la nécessité de ces augmentations. En mai 1974, nous avions estimé que le coût des deux navires s'élèverait à 60 millions de dollars. Le coût total pour les mêmes deux navires s'est élevé à 180 millions de dollars aux termes d'un contrat signé onze mois après cette date. J'imagine que les calculs qui ont conduit au chiffre de 60 millions de dollars en mai 1974 devaient être tout, sauf réalistes.

**M. Sinclair:** Monsieur le président, je vous ai dit tout à l'heure que dans ces soumissions le Conseil du Trésor avait pour politique de donner les coûts en dollars courants et qu'il nous appartenait à nous de les ajuster pour tenir compte de l'inflation subséquente. Cette évaluation de 60 millions de dollars qui avait été faite en mai 1974, est en fait fondée sur une offre qui datait de juillet 1973 et qui s'élevait à 27 millions de dollars pour un bateau. Par conséquent, étant donné qu'à

## [Texte]

time with requirements to put submissions forward to the Treasury Board, the figure of \$60 million was in fact in 1974 dollars.

## [Traduction]

l'époque nous devions envoyer les soumissions au Conseil du Trésor, le chiffre de 60 millions de dollars était calculé en dollars de 1974.

• 1210

**Mr. Gamble:** All right. And 1974 was five years before the delivery of the last vessel. We have not had inflation now at any rate in excess of 10 per cent and I would suppose that if we projected that figure we could come to approximately the figure that Mr. Desmarais has said of about \$100 million. The balance of that amount is accountable by what? Eight or nine million dollars is still a rather substantial sum.

**Mr. Sinclair:** Well, I cannot give you an accounting for the \$8 or \$9 million subtracted from a total cost and a guesstimate of what the factor of inflation was. It may have been a little more or a little less. The only thing I can say is that there were no design changes or no changes in the scope of the project which would have added to the cost of the project in any way, shape or form, except the one of \$500,000 that is referred to in our response. It was a design change that is necessary in every ship contract, in that, you have to have the determination of the propulsion unit in the form of its size and weight so that you can finalize the design of the hull to take into account whatever the configuration of the propulsion unit is. So this design change that was referred to there is what I would describe as a normal design change in a shipbuilding contract and was \$500,000 on a \$108 million job, which I think is a reasonable performance.

**Mr. Gamble:** I find it a little difficult to follow because you let the contract for the propulsion equipment back in 1972, so you had the propulsion equipment. Surely, when you designed the ship, having already contracted for the motor device, you would have designed a ship that would take the propulsion equipment that you already had.

**Mr. Sinclair:** I indicated in my earlier response to you that the design change referred to was made before the contract was let, although the Auditor General's representatives have referred to it as a design change. From the time that the ship was originally designed, away back in 1971 and 1972, there was a design change as a result of our determining what the propulsion unit would be. The Auditor General's estimate was that that design change was of the order of a half million dollars, which design change was completed before tenders for the final contract were submitted.

**Mr. Gamble:** Well, all right. Let us assume for a moment that we still have \$8 or \$9 million, less the half a million dollars that you are now suggesting was needed for a design change. Your response to the Auditor General's comment is that the ceiling of \$1.8 million which was finally approved was due almost exclusively to inflation. Now, \$8 or \$9 million or \$8.5 million is still a substantial amount. You may say it was due almost exclusively to inflation but there is some element that is not. What is that element, and what is the value of it?

**M. Gamble:** Bon. 1974, c'est cinq ans avant la livraison du dernier bateau. L'inflation n'en a encore jamais dépassé 10 p. 100 et j'imagine que si nous faisons une projection de ce chiffre, nous obtiendrions à peu près le chiffre de 100 millions cité par M. Desmarais. A quoi doit-on attribuer la différence? Restent encore huit ou neuf millions de dollars, ce qui est considérable.

**M. Sinclair:** Eh bien, je ne peux pas vous expliquer si 8 ou 9 millions de dollars ont été soustraits du coût total, pas plus que je ne peux essayer de deviner l'incidence du facteur inflation. Peut-être un peu plus ou un peu moins. Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'on n'a modifié ni la conception du navire, ni le projet proprement dit d'une façon susceptible de modifier les coûts à l'exception de \$500,000 dont il est question dans notre réponse. Il s'agit d'une modification des plans du bateau qui doivent forcément figurer dans tous les contrats de construction. En effet, il est indispensable de préciser les dimensions et le poids de la machinerie servant à la propulsion pour pouvoir arrêter définitivement les plans de la coque en tenant compte de la configuration de la machinerie servant à la propulsion, quelle qu'elle soit. Ce changement de conception est donc mentionné et il s'agit d'un changement tout à fait normal dans un contrat de construction de navires; dans ce cas il s'est agi de \$500,000, sur 108 millions de dollars, on peut estimer que c'est vraiment raisonnable.

**M. Gamble:** Je comprends mal vos explications parce que vous avez signé le contrat pour la machinerie servant à la propulsion en 1972; cela était donc acquis. Dans ce cas, lorsque vous avez établi les plans du bateau, qu'est-ce qui vous empêchait de tenir compte de la machinerie servant à la propulsion que vous aviez déjà?

**M. Sinclair:** Comme je vous l'ai dit plus tôt, ce changement de conception a été apporté avant que le contrat ne soit signé, mais ce sont les représentants du vérificateur général qui ont appelé cela un changement de conception. Après que les plans du navire eurent été établis, cela remonte à 1971 et 1972, nous avons choisi une autre machinerie servant à la propulsion ce qui nous a amenés à modifier la conception du navire. Le vérificateur général avait évalué que ce changement de conception reviendrait à environ un demi million de dollars; je rappelle que le changement a été effectué avant que les appels de soumissions ne soient lancés pour le contrat définitif.

**M. Gamble:** Bon, alors. Supposons un instant qu'il nous reste toujours huit ou neuf millions de dollars, moins le demi-million de dollars dont vous dites qu'il était nécessaire pour la modification des plans. Vous dites à l'Auditeur général que le plafond de 1.8 million de dollars qui a finalement été approuvé était attribuable presque exclusivement à l'inflation. Je le répète, huit, neuf, ou même 8.5 millions de dollars, c'est tout de même une somme considérable. Vous pouvez prétendre que cela est attribuable presque exclusivement à l'inflation, mais il y en a une partie qui ne l'est pas. Quelle est cette partie, à combien s'élève la somme qui n'est pas attribuable à l'inflation?

## [Text]

**Mr. Kroeger:** Mr. Chairman, I wonder if I could direct Mr. Gamble's attention to our Appendix B again where there is a chronological list under "R" Class Ice-breakers. It may aid this discussion. It is six or seven pages in from the beginning of Annex B, I would guess.

**Mr. Gamble:** I have found it.

**Mr. Kroeger:** Got it? The one that begins 1972, ends April 1975. There seems to be a relevant point here, that the Treasury Board approval was given in May, 1974, at the figure indicated and incorporating the half million dollars that Mr. Sinclair referred to. We then went out to tender in August 1974. The bids came in much higher than had been expected—for reasons that I think we can speak to—and the Treasury Board submission in April 1975 cited the figure of \$108 million and we expected to come in a little under that \$108 million.

**Mr. Gamble:** But we know that inflation did not account for all those changes. What I am asking you is, what were the other determining factors and did they in fact add up, when you analysed them, to the difference?

• 1215

**Mr. Kroeger:** My point is simply that the discrepancy was between the May 1974 estimate and the actual tender that came in approximately 11 months later, rather than a miscalculation of the rate of inflation between 1974 and 1979. In other words, we knew, and the Treasury Board knew, in April of 1975 what those icebreakers were going to cost taking account of inflation.

**Mr. Gamble:** You see, you cannot avoid the statement which appears on your report. It says, "due almost exclusively to," and I am asking you what the other items are. What other items make up the difference?

**Mr. Sinclair:** Mr. Chairman, I think I could at least put just some light on it. There is somewhere around a million dollars worth of fees for project management to the Department of Supply and Services. There are other costs of that nature in the form of sales taxes and what not that go into that. It is also my understanding that the cost of the helicopters is in that grand total, for the whole project.

I do not know that we have established precisely what is the inflation number, so I have difficulty responding to the figure of \$8 or \$9 million.

**Mr. Gamble:** Well, it is very easy with a calculator to determine what it is, but in any event... To whom did you pay sales taxes?

**Mr. Sinclair:** We would pay sales taxes on pieces of equipment that would be brought in specifically for the job.

**The Chairman:** Foreign-acquired equipment?

**Mr. Sinclair:** There would be some foreign-acquired equipment, yes. Approximately, I believe, 80 to 85 per cent of the total value of these icebreakers are Canadian content, but there are some foreign components to the ships.

## [Translation]

**M. Kroeger:** Monsieur le président, puis-je attirer votre attention, monsieur Gamble, sur notre annexe B; vous y trouverez la liste chronologique des brise-glaces de la classe «R». Je crois que cela devrait apporter certains éclaircissements. Il s'agit de six ou sept pages, et cela commence au début de l'annexe B.

**M. Gamble:** Je l'ai trouvé.

**M. Kroeger:** Vous l'avez? Le paragraphe qui commence en 1972, et se termine en avril 1975. L'observation qu'on fait ici semble justifiée, on dit que le Conseil du Trésor a donné son approbation en mai 1974, qu'il a approuvé les chiffres indiqués et ajouté le demi-million de dollars dont M. Sinclair a parlé. Les appels d'offres ont été faits en août 1974. Les offres reçues ont été beaucoup plus élevées qu'on ne s'y attendait—pour des raisons dont nous ne pouvons discuter—et la soumission du Conseil du Trésor d'avril 1975 contenait le chiffre de 108 millions de dollars. Et nous pensions pouvoir nous en tirer avec un peu moins de 108 millions de dollars.

**M. Gamble:** Oui, mais nous savons que l'inflation n'a pas justifié tous ces changements. Je vous demande quels ont été les facteurs déterminants et si ces facteurs, à la lumière d'une analyse, expliquent la totalité de la différence?

**M. Kroeger:** Ce dont je vous parle, c'est de cet écart entre l'évaluation de mai 1974 et l'offre qui a été faite environ onze mois plus tard et non d'une erreur du calcul de l'inflation entre 1974 et 1979. Autrement dit, nous savions dès avril 1975, et le Conseil du Trésor le savait aussi, quel serait le prix de ce brise-glaces en tenant compte de l'inflation.

**M. Gamble:** Vous voyez, il est possible d'éviter le genre de déclaration qui figure dans votre rapport. Je cite: «presque exclusivement attribuable à». Je vous demande donc quels étaient les autres facteurs. Quels autres facteurs sont responsables de la différence?

**M. Sinclair:** Monsieur le président, je crois pouvoir vous donner une indication. Il y a quelque part 1 million de dollars qui était destiné à des frais de gestion de projet pour le ministère des Approvisionnements et Services. Il y a d'autres coûts de même nature sous forme de taxe de vente, etc. Je crois que les coûts des hélicoptères figurent également dans ce total, pour l'ensemble du projet.

Je ne sais pas si nous avons fixé un chiffre précis pour l'inflation, je ne peux donc pas vous donner une réponse précise au sujet du chiffre de 8 ou 9 millions de dollars.

**M. Gamble:** Ce ne serait pas très difficile à trouver avec une machine à calculer, mais de toute façon à qui avez-vous dû payer des taxes de vente?

**M. Sinclair:** Nous payons des taxes de vente sur certains équipements achetés spécialement pour le projet.

**Le président:** Achetés à l'étranger?

**M. Sinclair:** En partie à l'étranger, oui. Je crois que ces brise-glaces sont constitués à 80 ou 85 p. 100 de leur valeur totale de pièces et de matériaux canadiens, mais ils contiennent certains éléments qui viennent de l'étranger.



[Texte]

**Mr. Gamble:** Can I have those figures, all of the figures that you are referring to, broken down adequately? Would you also disclose the sales taxes that were paid and to whom?

**Mr. Sinclair:** We will provide a complete accounting of the \$108 million.

**The Chairman:** This would be a supplemental to the schedules which you have produced, with further details.

Thank you, Mr. Gamble.

I wanted to give Mr. Barry the opportunity of commenting on some of the comments that have been made, both by Mr. Desmarais and by Mr. Gamble.

**Mr. Barry:** Yes, going back to the original comments by Mr. Desmarais, the table that we use shows just the numbers that were provided in the original Treasury Board submissions and in fact provided to the main estimates. For instance, in the 1973-74 main estimates the department, under its major capital projects, listed a new heavy icebreaker, \$16.2 million. That is the figure we used, that was the original proposal. Now, we recognize in our table that in fact, and in the text itself, the project later was two icebreakers. But the original proposal was that amount. We have just used the department's figures.

**Mr. Desmarais:** It is still misleading . . .

**Mr. Barry:** They were their numbers, this is what we used. And I guess the—sorry.

**The Chairman:** No, go ahead if you have something else to add.

**Mr. Barry:** I guess the other point is that we are not necessarily quarrelling with the fact of what this \$108 million was at the end. What we are saying is that the project, the early capital cost estimates, did not give decision makers a good indication of the eventual cost. If you take that \$17 million, in fact, and try to use sort of a nominal escalation rate, to get it up to \$54 million per ship would require an inflation rate across the economy of about 20 per cent.

The other point in terms of the estimating is this, that early on the department tendered for one hull initially and subsequent to that they ordered the first set of propulsion equipment. Now, at that point they were really committed to the project. We do not really know what the impact of that was, but certainly in 1973, and according to the department's schedule here, it is July 1973, propulsion system ordered, \$4.6 million. They were committed at that point.

**Mr. Hawkes:** On the basis of a \$17 million estimate?

**Mr. Barry:** No, at that point they also knew, because in May of that year I believe the naval architect had produced another estimate which was somewhere in the order of \$23 or \$25 million.

[Traduction]

**M. Gamble:** Pouvez-vous me donner le détail de ces chiffres que vous venez de mentionner? Pouvez-vous nous donner également une liste des taxes de vente qui ont été payées, et à qui elles ont été payées?

**M. Sinclair:** Nous pouvons vous soumettre toute la comptabilité de ces 108 millions de dollars.

**Le président:** Cela viendrait compléter les annexes que vous avez produites.

Merci, monsieur Gamble.

Je tiens à ce que M. Barry ait la chance de répondre aux observations qui ont été faites par M. Desmarais et par M. Gamble.

**M. Barry:** Oui, je reviens à ce qu'a dit M. Desmarais au début, le tableau que nous avons utilisé utilise uniquement les chiffres qui figuraient dans les premières soumissions du Conseil du Trésor et également, d'ailleurs, dans le budget principal. Par exemple, dans le budget principal du Ministère pour 1973-1974, sous la rubrique Grands travaux d'équipement, figurait un nouveau brise-glace lourd, de 16,2 millions de dollars. C'est le chiffre dont nous nous sommes servis, cela figurait dans la première proposition. Dans notre tableau, et dans le texte proprement dit, nous précisons que ce projet a fini par contenir deux brise-glace. Mais à l'origine, il s'agissait de cette somme-là. Nous avons seulement utilisé les chiffres du Ministère.

**M. Desmarais:** Mais c'est toujours trompeur . . .

**M. Barry:** C'était leurs chiffres, c'est ceux-là que nous avons utilisés. J'imagine que . . . excusez moi.

**Le président:** Non, si vous avez quelque chose à ajouter, allez-y.

**M. Barry:** D'un autre côté, nous ne contestons pas forcément ce que ces 108 millions de dollars ont représenté en fin de compte. Ce que nous prétendons, c'est que la première évaluation du coût en capital du projet ne donnait pas à ceux qui étaient chargés de prendre la décision une bonne indication des coûts définitifs. Si vous prenez ces 17 millions et si vous essayez de les porter à 54 millions par une formule quelconque de calcul de l'inflation, vous devez accepter une inflation générale pour l'ensemble de l'économie d'environ 20 p. 100.

D'autre part, tout au début, le Ministère avait fait des appels d'offres pour une seule coque, puis il avait commandé une première unité de propulsion. A partir de là, il n'était plus possible de reculer. Nous ne connaissons pas vraiment les effets de cette mesure, mais en 1973, et d'après les notes du Ministère il s'agit de juillet 1973, on commandait une unité de propulsion qui coûtait 4,6 millions de dollars. Il devenait impossible de revenir en arrière.

**M. Hawkes:** En partant d'une évaluation de 17 millions de dollars?

**M. Barry:** Non, ce chiffre n'était déjà plus valable, car en mai de cette année l'architecte naval avait produit une nouvelle évaluation qui s'élevait à 23 ou 25 millions de dollars.

[Text]

• 1220

**The Chairman:** We have very few minutes left and I would like to permit myself the luxury of a question to Mr. Kroeger if I may; I realize the Chairman does not ask very many questions. In view of the fact, Mr. Kroeger, that you were with Treasury Board as was Mr. Douglas, I would like you to comment if you could on the point that has been touched upon by two of our questioners, Mr. Gamble most recently and Mr. Thomson earlier, and that is the relationship between the departments that come forward to Treasury Board as in the case of the Calgary airport and the role of Treasury Board as you envisaged it at that time in verifying the information and of granting approval for these kinds of projects.

In the minds of many of us who have been in the private sector and who have dealt with government, I think we have had the perception that departments try to sell their project to Treasury Board. That statement has probably been made to many of us at different times: we will see if we can get it through Treasury Board, as it were.

I know that the trust today is to put responsibility on the departments to ensure that they, through the processes and procedures that we have been discussing, establish a basis upon which Treasury Board can make an informed decision. Could you tell us in your experience and from your viewpoint whether that perception was correct at this time?

**Mr. Kroeger:** I will make a comment on it and Mr. Douglas may wish to follow up. I wonder if at the same time, because it has some bearing on the question, whether I can comment on an observation of Mr. Barry's about the sort of validity of various estimates and what they were regarded to be both by the Treasury Board and by the departments.

**The Chairman:** Certainly.

**Mr. Kroeger:** What I was really dealing with here is the difficult issue of when have you got a hard number that you can hold someone accountable for? In many departments of government, and I think it is quite common in the private sector, a number which is very early and very tentative gains a certain currency and even though it may have been a kind of preliminary guesstimate, the thing gets fixed in people's minds and then is regularly cited. The Alaska oil pipeline from Prudhoe Bay to Valdez never lived down the fact that initially people thought they could build that thing for \$900 million. It came in, of course, at more than \$8 billion. But the \$900 million figure was a very early guesstimate. There was still a big overrun for a variety of reasons but it was not as horrendous as initially indicated.

Both in the Treasury Board Secretariat and in a department like Transport one faces exactly the same issue of kind of, when do you go forward with some kind of number to get approval for it so you can enter into other stages? The present system that we have really identifies three points at which you do this.

[Translation]

**Le président:** Il ne nous reste que quelques minutes, et je vais me permettre le luxe d'interroger M. Kroeger; je sais que le président ne pose pas beaucoup de questions. Monsieur Kroeger, étant donné que vous étiez au Conseil du Trésor comme M. Douglas, je voudrais bien entendre vos explications quant à la question soulevée par deux de nos membres, M. Gamble il y a un instant et M. Thomson auparavant. Il s'agit du rapport interministériel qui se présente au Conseil du Trésor comme dans le cas de l'aéroport de Calgary et du rôle que, d'après vous, jouait à cette époque-là, le Conseil du Trésor dans la vérification des renseignements et l'approbation nécessaire pour ce genre de projets.

Je crois que beaucoup d'entre nous du secteur privé, qui avons eu affaire avec le gouvernement ont l'impression que les ministères essaient de faire valoir leurs projets au Conseil du Trésor. Il est probable que beaucoup d'entre nous avons souvent entendu l'affirmation suivante: «Nous allons voir si nous pouvons le faire accepter par le Conseil du Trésor».

Je sais qu'aujourd'hui on a tendance à donner aux ministères la responsabilité d'assurer, par l'entremise des processus et des procédures dont nous venons de discuter, qu'ils établissent une base sur laquelle le Conseil du Trésor peut se fonder pour arriver à une décision pondérée. A votre avis, et selon votre expérience, croyez-vous que cette impression est juste à l'heure actuelle?

**M. Kroeger:** Je vais vous donner mes commentaires et M. Douglas voudra sans doute les approfondir. Étant donné que les deux sujets se rejoignent, je me demande si je pourrais en même temps faire des commentaires à propos d'une observation faite par M. Barry quant à la validité de diverses prévisions ainsi que la perception qu'en avaient le Conseil du Trésor et les ministères.

**Le président:** Bien sûr.

**M. Kroeger:** Je parle d'une question très délicate: quand peut-on savoir qu'on a un chiffre difficile à expliquer dont quelqu'un devra endosser la responsabilité? Dans beaucoup de ministères et très souvent dans le secteur privé aussi, je crois, un chiffre préliminaire et très indéfini est accrédité; même s'il s'agit d'une conjecture préliminaire, les gens se souviennent de ce chiffre et le citent de façon régulière. On n'a jamais pu faire oublier le fait qu'au début on croyait que le pipe-line transalaskien reliant la baie Prudhoe à Valdez pourrait être construit pour 900 millions de dollars. Évidemment, le coût définitif a dépassé 8 milliards de dollars. Le chiffre de 900 millions de dollars n'était qu'une conjecture prématurée. Il y a eu des dépassements énormes du budget pour toute une foule de raisons, mais les montants n'étaient pas si astronomiques qu'on ne le croyait au début.

Qu'il s'agisse du secrétariat du Conseil du Trésor ou d'un ministère comme le ministère des Transports, le problème est le même: quand doit-on présenter un chiffre afin d'obtenir l'approbation nécessaire pour procéder aux autres étapes? Dans le cadre du système actuel, il y a trois moments auxquels on peut présenter un chiffre.



[Texte]

**The Chairman:** Mr. Gamble, will you stay just for a moment longer so we do not lose our quorum?

**Mr. Gamble:** I am sorry I did not realize that. I have a meeting at 12:30.

**Mr. Kroeger:** I will not be too long, Mr. Chairman.

**Mr. Gamble:** That is all right.

**Mr. Kroeger:** There are three points that we identify at present and this is some refinement, we think, from the sort of situation that applied in the days when Mr. Douglas and I were in the Treasury Board.

The first number is validly a guesstimate; it is an approval in principle. It enables you to go off and talk to a city or a province or consult a trade association. You have alerted ministers that this is a probable requirement, they said, "Okay, go ahead." I think there is a better kind of understanding on all hands as a result of this system that that first number is not anything better than an informed guess. I suppose a current example is the question of building a polar icebreaker, a very large high-powered icebreaker, where we currently use a number of \$400 million or \$500 million, but that is based on kind of back-of-the-envelope calculations to enable us then to get on with the next phase.

The second number that we have arises from our program approval documents and that is much refined. It takes account of things like cost-benefit analyses, detailed studies of one kind or another and that is a number which we then take to the Treasury Board and invite ministers to commit themselves or to decline. It is a number which we are relatively comfortable at being held to account for subject only then to our experience on the third number which is what actually happens when you go out and you call the tenders, and compare how they come in to the second number which is your program approval.

• 1225

So, that is the process as it exists at present. Now, I think Austin Douglas and I would both say, in answer to your question, Mr. Chairman, that it was a lot less clearly defined in the first half of the seventies when we were accepting numbers from departments. There was no doubt in our minds that we had to verify that information as best we could; we had to challenge the department, ask them a number of detailed questions about what they might have done to verify that a number they were using would in fact stand up. That being said, the Treasury Board's resources, especially for program-type approvals are very, very small. We would have had one program analyst who is responsible for the whole marine program in the Department of Transport, plus a group chief and a director, one of whom was Austin Douglas. So, the Treasury Board did not have at its command large technical resources that it could use to go into detail, but we thought we had fairly intelligent people who often asked fairly good questions and, as Mr. Douglas indicated in his answer, to one of the questions about Calgary some fairly good questions were asked about the Calgary airport, including what would happen if he put it off for five years. There was an understand-

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Gamble, pouvez-vous rester encore quelques instants afin de ne pas nous faire perdre le quorum?

**M. Gamble:** Je m'excuse, je ne m'en rendais pas compte. J'ai une autre réunion à midi trente.

**M. Kroeger:** Ce ne sera pas long, monsieur le président.

**M. Gamble:** D'accord, alors.

**M. Kroeger:** A l'heure actuelle, il y a trois moments prévus; nous trouvons que ce système est plus avancé que celui qui existait lorsque M. Douglas et moi-même étions au Conseil du Trésor.

Le premier chiffre est effectivement une vraie conjecture; il s'agit d'un accord de principe. Cet accord vous permet d'aller discuter avec une ville, une province, ou une association commerciale. Il s'agit d'un avis donné au ministre des exigences probables; ils disent, «D'accord, allez-y.» Je crois que dans le cadre de ce système tout le monde comprend mieux que ce premier chiffre n'est que de la conjecture informée. Un exemple d'actualité serait, je suppose, la construction d'un brise-glace pour l'arctique, un très grand brise-glace à grande puissance; actuellement, nous citons un chiffre de 400 millions de dollars ou de 500 millions de dollars, mais on se base pour calculer ce chiffre de griffonnages officieux qui nous permettent de procéder à l'étape suivante.

Le deuxième chiffre découle des documents d'approbation du programme, et ce chiffre est beaucoup plus exact. Ce chiffre tient compte, par exemple, des analyses coûts-avantages, des études détaillées d'une sorte ou d'une autre, et nous pouvons présenter ce chiffre au Conseil du Trésor et inviter les ministres à s'engager ou à se retirer. C'est un chiffre dont nous sommes plus ou moins disposés à endosser la responsabilité, sujets uniquement aux expériences qui nous donneront le troisième chiffre, le chiffre calculé lorsqu'on étudie les soumissions en comparant le montant total par rapport au deuxième chiffre, celui qui a amené l'approbation du programme.

Voilà donc le processus actuel. En réponse à votre question, monsieur le président, je crois que Austin Douglas sera d'accord avec moi pour dire que pour la première moitié des années 70, lorsque nous acceptions les chiffres des ministères, les étapes étaient beaucoup moins bien définies. On savait très bien qu'il fallait vérifier autant que possible les renseignements; il fallait questionner les fonctionnaires du ministère, leur poser une série de questions détaillées sur leur façon de vérifier que le chiffre qu'ils avaient présenté était vraiment digne de foi. Cela dit, il faut dire que les crédits affectés, surtout pour les augmentations de programmes, sont extrêmement modestes. On avait un analyste-programmeur responsable de tous les programmes maritimes au ministère des Transports, en plus du chef de groupe et d'un directeur, comme Austin Douglas, par exemple. Le Conseil du Trésor n'avait donc pas de ressources techniques énormes à sa disposition pour entrer dans les détails; nous croyons pourtant que nous avions des gens assez intelligents qui posaient souvent des questions plutôt intéressantes, et, comme l'a dit M. Douglas dans sa réponse, on a posé des questions assez intéressantes au sujet de l'aéroport de Calgary, y compris son sort si on

## [Text]

ing arrived at that the Januray '73 number was not really much good; it was what we would now call a sort of an improval in principal number, and a requirement for the department to come back with much better documentation. But it was not developed with the degree of sophistication that exists now.

I think one important addition is that the Treasury Board Secretariat are probably more conscious of the need to look carefully at the kinds of control systems and procedures that a department has in place. If I may, I think I would like to credit the present Auditor General with having contributed to the development of that kind of recognition among officials that in the management of large capital projects, the systems and procedures that you have in place are all important. There has been, what we think, a marked refinement in government-wide procedures, as well as we hope in our own, in the last half of the Seventies. Now, that will be put to the test and perhaps some future public accounts committee will be able to come back and read my words in a different light, but we hope that they will work better.

**The Chairman:** Thank you very much. The only problem is that we are running out of time, I think, Mr. Douglas but . . . did you have a question?

**Mr. Desmarais:** I have a question, Mr. Chairman . . .

**The Chairman:** I think we will let Mr. Douglas—Perhaps we could put your question in writing, Mr. Desmarais.

**Mr. Desmarais:** Well, all I wanted to ask is whether it is possible to have the fleet plan that you talk about—the 30-year plan—tabled?

**The Chairman:** Mr. Douglas?

**Mr. Douglas:** Just a quick comment on the situation as it applied in 1972 and 1973 at the Treasury Board. The Calgary air terminal project was one of the pioneer projects that was used to develop a methodology for handling inflation. In discussing various major capital investments of a multi-year nature, it was becoming difficult to represent adequately to ministers without a lot of detail just what would likely occur, and the methods that are now in effect go back to that time. The Calgary project was the one in which it became obvious that something had to be done to represent the possibility of inflation adequately for the minister to consider.

On the other point, the significance of the line of questioning which the Secretariat would follow typically, the first line question would be to the department: where did you get that cost estimate from? How did you arrive at it? What were the breakdowns? Was it based on the historical standard costing? Does it compare with projects of a similar nature elsewhere in which case could it be used as a parallel for an example.

**The Chairman:** Well Mr. Douglas, let me suggest this to you; I would really like very much for you to continue, but there are some questions that people have. I think we might

## [Translation]

remettait le programme à 5 ans. On s'est entendu pour dire que le chiffre avancé en janvier 1973, ne valait pas grand-chose; il s'agissait d'un chiffre qu'on appellerait maintenant chiffre d'accord de principe, qui exigeait que le ministère nous ramène de la documentation beaucoup plus détaillée. Mais le chiffre n'était pas calculé d'après le système raffiné qui existe aujourd'hui.

Je crois qu'un changement important, c'est que le Secrétariat du Conseil du Trésor est probablement beaucoup plus conscient aujourd'hui du besoin d'étudier de près le genre de systèmes et de procédures de contrôle dont dispose un ministère. Je tiens à féliciter le vérificateur général actuel du fait qu'il a contribué au développement d'une certaine prise de conscience parmi les hauts fonctionnaires, à savoir que dans la gestion de projets à capital important, les systèmes et procédures en place ont une importance énorme. A notre avis, il y a eu une mise au point marquée dans les procédures dans tous les ministères du gouvernement, ainsi que dans les nôtres, nous l'espérons, depuis le milieu des années 70. Cette opinion va maintenant être mise à l'épreuve, un comité des comptes publics de l'avenir viendra peut-être un jour lire ce mémo et les verra sous un ciel différent, mais nous espérons que ces procédures fonctionneront mieux.

**Le président:** Merci bien. Je crois que maintenant notre seul problème est que la séance tire à sa fin, monsieur Douglas, mais . . . avez-vous une question?

**M. Desmarais:** J'ai une question à poser, monsieur le président . . .

**Le président:** Je crois que nous devrions permettre à M. Douglas . . . On pourrait peut-être poser votre question par écrit, monsieur Desmarais.

**M. Desmarais:** Ma foi, je voulais uniquement demander s'il était possible de faire déposer le plan de flotte dont vous avez discuté, c'est-à-dire le plan de 30 ans?

**Le président:** Monsieur Douglas?

**M. Douglas:** Je vais faire un bref commentaire de la situation qui existait en 1972 et 1973 au Conseil du Trésor. Le projet d'aérogare de Calgary était parmi les projets-pilotes utilisés pour élaborer des mécanismes pour combattre l'inflation. Dans le cas des investissements de grande envergure de plusieurs années de durée, il devenait de plus en plus difficile d'expliquer au ministre sans trop de détails les éventualités probables; les méthodes maintenant en vigueur datent de cette époque. C'était au cours du projet de Calgary qu'on s'est rendu compte qu'il fallait faire quelque chose pour donner au ministre une idée nette des possibilités d'inflation.

Quant à l'autre question, sur l'importance du genre des questions, que suivrait normalement le Secrétariat, la première question se poserait au ministère: d'où vient ce devis estimatif? Comment l'avez-vous calculé? Quelles étaient les ventilations? Vous êtes-vous basé sur les normes historiques d'établissement des coûts? Existe-t-il ailleurs des projets semblables auxquels on peut se référer pour faire une comparaison?

**Le président:** Eh bien, monsieur Douglas, j'aimerais beaucoup que vous continuiez, mais certains voudraient poser des questions. Si possible, j'aimerais vous demander de nouveau

**[Texte]**

ask you, if we could, to give us some written responses to questions in that regard. I think it would be helpful in terms of background for this Committee to determine the difference between procedures as they then existed and procedures as they now exist.

Before terminating the meeting I would like to remind members that we have our dinner briefing meeting on Monday in room 602. We will hold a steering committee meeting during the last part of that meeting. There will be a meeting next Tuesday, November 27, at 11 a.m. in room 209 West Block. Notices will be sent.

• 1230

With that, I would like to thank all you, gentlemen, very much for attending this morning. I think it was a very interesting and useful session. I wish we could continue, Mr. Kroeger.

**Mr. Kroeger:** May I ask a question?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Kroeger:** These written submissions you just asked for—we would be happy to provide you with our optic of how things worked six years ago, if you like. I would have thought the Treasury Board Secretariat might prefer to provide the description of how they work now.

**The Chairman:** Well, we are looking at that, of course, on a government-wide basis, and I am not even saying that we will be in touch with you.

**Mr. Kroeger:** I see. I am sorry.

**The Chairman:** But I would like to point out that we would like to call upon you presently.

Thank you very much. Adjourned to the call of the Chair.

**[Traduction]**

d'accepter des réponses écrites à ce sujet. Je crois qu'il serait très utile à ce comité, comme documentation de fond, de pouvoir déterminer la différence entre les procédures de l'époque et les procédures actuelles.

Avant de lever la séance, je tiens à rappeler aux députés que notre dîner d'information aura lieu lundi à la salle 602. Au cours de la dernière partie de cette réunion, nous aurons une réunion du comité directeur. Le comité se réunira mardi prochain le 27 novembre à 11 h dans la salle 209 de l'Édifice de l'Ouest. Vous recevrez des avis de convocation.

Cela étant dit, je voudrais vous remercier tous d'être venus ce matin. Je crois que cette séance a été très intéressante et très utile. Monsieur Kroeger, je regrette qu'on ne puisse pas continuer.

**M. Kroeger:** Puis-je poser une question?

**Le président:** Oui.

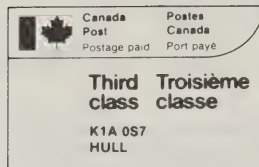
**M. Kroeger:** A propos des réponses écrites que vous venez de demander, nous serions heureux de vous donner notre optique sur la façon de procéder il y a six ans, si vous voulez. Il me semble pourtant que le secrétariat du Conseil du trésor préférerait peut-être fournir la description des procédures actuelles.

**Le président:** Nous étudions cette question pour tout le gouvernement et il n'est même pas certain que nous communiquions avec vous.

**M. Kroeger:** Je comprends. Je m'excuse.

**Le président:** Mais je voudrais souligner le fait que nous aimerions vous revoir bientôt.

Merci beaucoup. Le séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7  
*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General;  
Mr. L. D. Almack, SPICE Project Leader;  
Mr. W. J. Mathews, Audit Director;  
Mr. B. P. Barry, Audit Director.

### *From the Treasury Board Secretariat:*

Mr. J. F. Fulton, Director, Planning and Evaluation Division, Administrative Policy Branch.

### *From the Department of Transport:*

Mr. A. Kroeger, Deputy Minister;  
Mr. G. M. Sinclair, Administrator, Canadian Marine Transportation Administration;  
Mr. H. F. Protheroe, Assistant Deputy Minister, Review;  
Mr. J. P. Cadieux, Director General, Construction Branch, Air Administration;  
Mr. A. Douglas, Deputy Director General, Airports and Construction Services.

### *Du bureau du Vérificateur général du Canada:*

M. D. L. Meyers, sous-vérificateur général;  
M. L. D. Almack, chef de projet TRACE;  
M. W. J. Mathews, directeur de vérification;  
M. B. P. Barry, directeur de vérification.

### *Du bureau du Contrôleur général du Canada:*

M. J. F. Fulton, directeur, Division de la planification et de l'évaluation, Direction de la politique administrative.

### *Du ministère des Transports:*

M. A. Kroeger, sous-ministre;  
M. G. M. Sinclair, administrateur, Administration Canadienne du transport maritime;  
M. H. F. Protheroe, sous-ministre adjoint, Revue;  
M. J. P. Cadieux, directeur général, Direction de la construction, Administration aérienne;  
M. A. Douglas, directeur général adjoint, Service des aéroports et de la construction.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Tuesday, November 27, 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 8

Le mardi 27 novembre 1979

Président: M. Don Johnston

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978—Chapter 4—Measuring and Increasing Efficiency; paragraphs 4.1 to 4.26—An Overview; and paragraphs 4.48 to 4.52—External Affairs—Passport Office.

### CONCERNANT:

Le Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1978—Chapitre 4—Mesurer et augmenter le rendement; paragraphes 4.1 à 4.26—Vue d'ensemble; et paragraphes 4.48 à 4.52—Affaires extérieures—Bureau des passeports.

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979



STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Don Johnston  
*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Berger	de Jong
Bosley	Deniger
Bujold	Desmarais
Cameron	Fennell
Cook	Gamble

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston  
*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Halliday	Rae
Joyal	Taylor ( <i>Bow River</i> )
Lamontagne	Thacker—(19)
Murta	

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Monday, November 26, 1979

Mr. Bosley replaced Mr. Nickerson;  
Mr. Wakim replaced Mr. Kushner;  
Mr. Cook replaced Mr. Thomson;  
Mr. Fennell replaced Mr. Halliday.

Tuesday, November 27, 1979

Mr. Halliday replaced Mr. Wakim;  
Mr. Berger replaced Mr. Reid (*Kenora-Rainy River*).

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 26 novembre 1979

M. Bosley remplace M. Nickerson;  
M. Wakim remplace M. Kushner;  
M. Cook remplace M. Thomson;  
M. Fennell remplace M. Halliday.

Le mardi 27 novembre 1979

M. Halliday remplace M. Wakim;  
M. Berger remplace M. Reid (*Kenora-Rainy River*).

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 27, 1979

(9)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Berger, Bosley, Cameron, Cook, Deniger, Desmarais, Fennell, Halliday, Hawkes, Johnston, Lamontagne, Murta, Taylor (*Bow River*) and Thacker.

*Other Member present:* Mr. King.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General; Mr. K. G. Belbeck, Director General, Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE); Mr. R. B. Tyrrell, Audit Leader. *From the Office of the Comptroller General of Canada:* Mr. D. K. Goodwin, Acting Deputy Secretary, Efficiency Evaluation Branch. *From the Department of External Affairs:* Mr. A. E. Gotlieb, Under Secretary of State; Mr. R. Sutherland, Director, Passport Office.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

The Committee resumed consideration of Chapter 4—Measuring and Increasing Efficiency and specifically the following:

- (a) Paragraphs 4.1 to 4.26—An Overview; and
- (b) Paragraphs 4.48 to 4.52—External Affairs—Passport Office.

Messrs. Belbeck, Tyrrell and Gotlieb made statements and, with the witnesses, answered questions.

At 12:29 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 NOVEMBRE 1979

(9)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 10, sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Berger, Bosley, Cameron, Cook, Deniger, Desmarais, Fennell, Halliday, Hawkes, Johnston, Lamontagne, Murta, Taylor (*Bow River*) et Thacker.

*Autre député présent:* M. King.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Témoins: Du bureau du Vérificateur général du Canada:* M. D. L. Meyers, sous-vérificateur général; M. K. G. Belbeck, directeur général, Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE); M. R. B. Tyrrell, chef de vérification. *Du bureau du Contrôleur général du Canada:* M. D. K. Goodwin, sous-secrétaire intérimaire, Direction de l'évaluation de l'efficacité. *Du ministère des Affaires extérieures:* M. A. E. Gotlieb, sous-secrétaire d'État; M. R. Sutherland, directeur, Bureau des passeports.

Conformément à son ordre de renvoi contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général, pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Le Comité reprend l'étude du chapitre 4—Mesurer et augmenter le rendement et, tout particulièrement, les paragraphes suivants:

- a) Paragraphes 4.1 à 4.26—Vue d'ensemble; et
- b) Paragraphes 4.48 à 4.52—Affaires extérieures—Bureau des passeports.

MM. Belbeck, Tyrrell et Gotlieb font des déclarations puis, avec les témoins, répondent aux questions.

A 12 h 29, le Comité suspend ses travaux, jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, November 27, 1979

• 1108

[Text]

**The Chairman:** I am calling the meeting to order.

In accordance with its Order of Reference the Committee is resuming consideration of the Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

Chapter 4—Measuring and Increasing Efficiency.

Paragraphs 4.1 to 4.26—An Overview

Paragraphs 4.48 to 4.52—External Affairs—Passport Office.

**The Chairman:** We have as witnesses this morning to my right, in that order, from the Office of the Auditor General of Canada, Mr. D. L. Meyers; Mr. K. D. Belbeck; Mr. R. B. Tyrrell, and available but not seated at the table, Mr. J. C. Potts and Mr. P. Johnson.

We have from the office of the Comptroller General of Canada Mr. D. Goodwin, who is the Acting Deputy Secretary of that department, and from the Department of External Affairs, we have Mr. E. A. Gotlieb, Under Secretary of State; Mr. G. Smith, Deputy Under Secretary (Management and Planning); Mr. R. Sutherland, Director, Passport Office; Miss M. Greenwood Office from Policy and Advisory Services, Passport Office; Mr. D. Bresnahan, Director General, Finance and Management Services.

• 1110

Now, this morning, all of us are somewhat guinea pigs because we are beginning a new procedure which we have not tried in the past and which is being introduced to obviate the necessity of presenting long initial statements.

We have statements from the Auditor General's staff and from the Under Secretary of State for External Affairs, and copies of these statements have been provided to all members. What I am doing, as Chairman, is directing that these three statements be printed at this juncture and not as appendices to the proceedings, because I believe that someone reading the proceedings would find it more useful to have these statements at the outset because the questions that follow would then have some meaning attached to them.

**AUDITOR GENERAL OF CANADA  
REPORT FOR THE FISCAL YEAR ENDED  
MARCH 31, 1978**

**OPENING REMARKS, ON THE SUBJECT OF CHAPTER 4,  
MEASURING AND INCREASING EFFICIENCY**

The subject of our audit is introduced in paragraphs 4.1 to 4.9 of the Annual Report. Of particular note are the actions of Treasury Board in this area.

Since 1970, under the leadership of the Treasury Board Secretariat, many government departments have installed or are installing performance measurement systems. The progress of performance measurement implementation was reported by

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 27 novembre 1979

[Translation]

**Le président:** La séance est ouverte.

Conformément à l'ordre de renvoi, le comité reprend l'étude du rapport du vérificateur général du Canada pour l'année financière se terminant le 31 mars 1978.

Chapitre 4—Mesurer et augmenter l'efficacité.

Les paragraphes 4.1 à 4.26—Données de base.

Paragraphes 4.48 à 4.52—Affaires extérieures—Bureau des passeports.

**Le président:** Nos témoins ce matin sont: à ma droite, M. D. L. Meyers, du bureau du Vérificateur général du Canada, M. K. D. Belbeck du bureau du Vérificateur général du Canada; M. R. B. Tyrrell, et MM. J. C. Potts et P. Johnson, qui sont tous les deux disponibles mais ne sont pas assis à la table.

Du bureau du Contrôleur général du Canada nous avons M. D. Goodwin, sous-secrétaire suppléant du ministère et M. A. E. Gotlieb, sous-secrétaire d'État du ministère des Affaires extérieures. Comparaient aussi MM. G. Smith, sous-secrétaire adjoint (gestion et planification); M. R. Sutherland, directeur, bureau des passeports; Mademoiselle M. Greenwood, politique administrative et services consultatifs, bureau des passeports; M. D. Bresnahan, directeur général, bureau des finances et des services de gestion.

Ce matin, nous participons tous en quelque sorte à une expérience puisque nous allons être témoins d'une procédure inédite visant à obvier à l'inconvénient de présenter les déclarations préliminaires très longues.

Le personnel de l'auditeur général ainsi que le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures nous ont fait parvenir des exposés dont les exemplaires ont été distribués à tous les membres. A titre de président, je demande que ces déclarations soient consignées dans les procès-verbaux. Je crois qu'il serait plus utile aux lecteurs de trouver ces documents au début des délibérations pour que les questions qui suivent aient plus de sens.

**VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA  
RAPPORT POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE  
TERMINÉE LE 31 MARS 1978**

**DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE RELATIVE AU CHAPITRE IV—  
MESURER ET AUGMENTER L'EFFICIENCE (RENDEMENT)**

L'objet de notre vérification est exposé aux paragraphes 4.1 à 4.9 du Rapport annuel. Il convient de souligner les mesures prises par le Conseil du Trésor dans ce domaine.

Depuis 1970, sous l'impulsion du secrétariat du Conseil du Trésor, plusieurs ministères ont mis en place, ou sont actuellement à mettre en place, des systèmes de mesure de la performance. Le Président du Conseil du Trésor a fait rapport à la

# [Texte]

the President of the Treasury Board to the House of Commons in November, 1976, and again in December, 1977, and finally in 1979 by Mr. Buchanan, the then President of Treasury Board.

Key aspects of these reports are described in paragraphs 4.7 and 4.8.

According to Treasury Board, a stated purpose of performance measurement systems is to, and I quote, "measure the ongoing performance of operations and the efficiency with which they are being administered." The development of these systems is clearly one of government's major efficiency control efforts. An assessment of the quality and usefulness of these performance measurement systems was, therefore, a logical component of the efficiency aspect of value for money auditing.

Of at least equal importance is the question of what the departments are doing to increase the efficiency of their operations. It is necessary to recognize that a key role of performance measurement is to assist in the process of improving efficiency.

The scope of the audit described in paragraphs 4.10 and 4.11 was, therefore, a concentration on two aspects of efficiency: first, what is the quality and usefulness of the performance measurement systems and secondly, what is being done to increase efficiency? In answering these questions, we focussed our attention on process-type operations such as large clerical groups doing similar work where the productivity of labour should be a significant concern of management.

During our audit, we developed and tested audit criteria for measuring and increasing efficiency. These audit criteria are listed in paragraphs 4.14 to 4.18 of the Annual Report. In summary they are:

Paragraph 4.14: Measures of performance should be relevant and accurate. This requires that measures are correct to the extent that managers have sufficient confidence in the performance information to use it in decision-making. Accuracy means that either through systems design or periodic checking information users know the data's accuracy and the extent to which it can be relied upon.

Paragraph 4.15: Performance should be adequate in comparison to a standard. The standard tells a manager what could be or should be achieved. It is the comparison of standard to actual that indicates to management where improvements are necessary and how extensive improvement opportunities are. When actual achievement is close to or at a valid standard then the operations are efficient.

Paragraph 4.16: Reports should be tailored to management needs. Program managers are not information experts, nor do they have time to search through volumes of reports to find relevant information. Timeliness, format and interpretation of information are system design fac-

# [Traduction]

Chambre des communes en novembre 1976, en décembre 1977 et en février 1979 des progrès réalisés dans l'instauration d'une mesure de la performance.

Les principaux points de ces rapports sont décrits aux paragraphes 4.7 et 4.8.

Selon le Conseil du Trésor, l'un des objectifs déclarés des systèmes de mesure de la performance consiste à mesurer la performance continue des opérations et l'efficacité de leur administration. L'élaboration de ces systèmes est de toute évidence l'un des principaux efforts du gouvernement en vue de contrôler l'efficacité. Par conséquent, une évaluation de la *qualité* et de l'*utilité* de ces systèmes de mesure de la performance était une composante logique de l'élément efficacité de la vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé.

La question de savoir ce que les ministères font pour améliorer l'efficacité de leurs opérations revêt une importance au moins aussi grande. Il est nécessaire de reconnaître qu'un des rôles primordiaux de la mesure de la performance est de contribuer à l'amélioration de l'efficacité.

La portée de la vérification, décrite aux paragraphes 4.10 et 4.11, rassemblait donc deux aspects de l'efficacité: d'abord, quelles sont la *qualité* et l'*utilité* des systèmes de mesure de la performance? En second lieu, que fait-on pour améliorer l'efficacité? Pour répondre à ces questions, nous nous sommes intéressés aux activités touchant le traitement, par exemple dans le cas de groupes nombreux de commis effectuant des tâches semblables, dans le cadre desquelles la productivité des employés devrait revêtir une très grande importance aux yeux de la direction.

Au cours de notre vérification, nous avons fixé et mis à l'essai des critères de vérification pour la mesure et l'amélioration de l'efficacité. Ces critères sont énumérés aux paragraphes 4.14 à 4.18 du Rapport annuel. Ils se résument ainsi.

Paragraphe 4.14: Les mesures de la performance doivent être pertinentes et exactes. Il faut pour cela que les mesures soient suffisamment précises pour que les gestionnaires se fient aux données sur la performance et les utilisent lorsqu'ils prennent des décisions. Par exactitude, on veut dire que les utilisateurs des données pourront, au moyen de la conception des systèmes ou d'un contrôle périodique, connaître l'exactitude des données et la mesure dans laquelle ils peuvent s'y fier.

Paragraphe 4.15: La performance doit être adéquate par rapport à une norme. La norme indique au gestionnaire l'objectif qui pourrait ou devrait être atteint. En comparant la norme aux résultats, le gestionnaire peut déterminer les cas où des améliorations s'imposent ainsi que l'ampleur des améliorations à apporter. Lorsque les résultats réels correspondent à une norme valable ou s'en rapprochent, les opérations sont efficaces.

Paragraphe 4.16: Les rapports doivent être adaptés aux besoins de la gestion. Les gestionnaires de programme ne sont pas des experts en information. Ils n'ont d'ailleurs pas le temps de fouiller les volumes des rapports pour trouver les renseignements pertinents. L'à-propos, la pré-



*[Text]*

tors that must be correct if management is to make adequate use of performance measurement.

Paragraph 4.17: Performance data should be used to achieve productivity improvement. Performance data can be a means of tracking the progress of performance, thereby guiding improvement efforts. In addition, the process of developing performance measurement systems can provide data relating to the job that leads to improved methods, the elimination of unnecessary jobs, and improved clerical systems.

Paragraph 4.18: Productivity measures should be kept current. Operational changes can result in obsolete measurement systems and changing management information needs. Performance measures should be adapted to maintain their relevance. This means that new operations can be managed using performance measures from start-up, usually a period in which management information is particularly useful. It also means that the information can be used to bring about changes efficiently.

As you can see, there is nothing new about these criteria: they merely reflect good management practice. They are also not inconsistent with Treasury Board guidelines. Yet, in spite of their apparent reasonableness, it is against these criteria that the efficiency measurement and improvement efforts we examined have been found wanting.

In paragraphs 4.19, 4.20 and 4.21, we outline our findings. They are not encouraging.

Of particular note, as described in paragraph 4.20, is the fact that of the 16 performance measurement systems examined, only two could be considered satisfactory.

In addition, paragraph 4.21 indicates that in most cases there was no means of determining whether the operations were attaining a reasonable standard of performance, and possibly, most disturbing of all, we found little evidence of real effort to increase efficiency or productivity. Indeed, most of the performance measurement systems contribute nothing in this area.

In paragraph 4.24, some of the specific problems which came to light are listed. We do not plan to go into these findings in detail now. The two case histories which we will present should illustrate the strengths and weaknesses of the systems we audited in relation to the audit criteria.

Of particular note, however, is the small start that was made in examining the actual levels of efficiency being attained. These preliminary studies have indicated that the scope for improvement is considerable. In paragraph 4.24, there is an indication of the magnitude of the savings which can be achieved from even small increases in efficiency.

*[Translation]*

sensation et l'interprétation des données sont des facteurs de conception d'un système qui doivent être appropriés si l'on veut que les gestionnaires fassent un usage convenable de la mesure de la performance.

Paragraphe 4.17: Il faut utiliser les données sur la performance pour améliorer la productivité. Ces données peuvent servir à déceler l'évolution de la performance et, ainsi, orienter les efforts à faire pour l'améliorer. En outre, le processus d'élaboration de systèmes de mesure de la performance peut fournir des renseignements sur l'emploi qui soient susceptibles d'entraîner l'amélioration des méthodes, la suppression d'emplois inutiles et l'amélioration des systèmes d'écritures.

Paragraphe 4.18: Il faut tenir à jour les mesures de la productivité. Les changements opérationnels peuvent entraîner la désuétude des systèmes de mesure, ainsi que des changements dans les besoins en information des gestionnaires. Il faut adapter les mesures de la performance afin qu'elles restent pertinentes. Cela signifie qu'il est possible de gérer de nouvelles opérations en se servant de mesures de la performance dès le départ, alors que des renseignements sur la gestion sont particulièrement utiles. Cela signifie également que l'information peut servir à apporter des changements avec efficacité.

Comme vous pouvez le constater, ces critères n'ont rien de neuf. Ils traduisent simplement une bonne méthode de gestion. En outre, ils n'entrent pas en contradiction avec les lignes directrices du Conseil du Trésor. Toutefois, même si ces critères semblent raisonnables, c'est par rapport à eux que nous avons jugé lacunaires les efforts accomplis pour la mesure et l'amélioration de l'efficacité.

Nous exposons nos constatations aux paragraphes 4.19, 4.20 et 4.21. Elles ne sont guère encourageantes.

Il convient de signaler, comme il est dit au paragraphe 4.20, que seuls deux des seize systèmes de mesure de la performance vérifiés nous sont apparus satisfaisants.

De plus, comme l'indique le paragraphe 4.21, il n'existait dans la plupart des cas aucune façon de déterminer si la performance des opérations était raisonnable et, ce, qui est peut-être le plus troublant, on ne semblait pas s'efforcer vraiment d'améliorer l'efficacité ou la productivité. De fait, la plupart des systèmes de mesure de la performance ne font rien à ce titre.

Quelques-uns des problèmes particuliers décelés sont énumérés au paragraphe 4.24. Nous n'avons pas l'intention de traiter ces constatations en détail maintenant. Les deux études de cas que nous allons présenter devraient faire ressortir les points forts et les lacunes des systèmes que nous avons vérifiés par rapport aux critères de vérification.

Il convient néanmoins de noter qu'on a commencé à étudier les niveaux d'efficacité réels atteints. Ces études préliminaires ont révélé qu'il y a beaucoup de place pour l'amélioration. Il est fait état, au paragraphe 4.24, de l'ampleur de l'économie qui peut être réalisée par suite d'une augmentation, même faible, de l'efficacité.



**[Texte]**

Our findings and conclusions led to the development of the recommendations which are contained in paragraphs 4.25 and 4.26.

**Recommendations**

4.25 First, departments and agencies should have performance measurement systems in place which meet the needs of departmental managers for controlling their operations. Measures of performance should be used to help managers to plan more cost-effective means of delivering their programs. Where feasible, the measures should also be used to support resource requests in program forecasts and estimates.

4.26 Managers of labour-intensive, process-type operations should make greater use of recognized productivity improvement techniques. These include organization and methods analysis and work measurement.

This recommendation is very important and worthy of brief elaboration. We must emphasize that realizing the savings we have indicated will not come about as a result of installing performance measurement systems alone. Management's efficiency efforts must also be directed towards identifying and eliminating unnecessary tasks and improving work methods so that only worthwhile production is measured and reported.

Appropriate techniques that are available for studying and increasing productivity should be used to analyse the work processes and develop better work methods.

Performance measurement systems can then monitor and control the efficiency with which well designed jobs are performed.

**Mr. A. E. Gotlieb (Under-Secretary of State, Department of External Affairs):** I wish to thank you and the other members of the Committee for the invitation to appear before you today to consider the "Overview" and the "Passport Office" sections of the Auditor General's 1978 SPICE Report.

I find, as I am sure you do, a positive note in the Auditor General's findings on the operations of the Passport Office. I was pleased to note that the Auditor General feels the Passport Office has made substantial efforts to manage its operations efficiently and that, in general, the Auditor General's efficiency audit criteria have been met.

I recognize that the Auditor General has observed in his statement to the Committee and in the 1978 report itself that there was a weakness in the technique used by the Passport Office to update production standards, although he allows that correcting the standards will not by itself change the efficiency of the Passport Office. Nevertheless, to conform with the requirements, three officials of the Passport Office have been trained and received their tickets in the "engineered time standards" technique preferred by the Auditor General and this system will be used to update progressively existing work

**[Traduction]**

Nos constatations et nos conclusions ont donné lieu aux recommandations figurant aux paragraphes 4.25 et 4.26.

**Recommandations**

4.25 En premier lieu, les ministères et organismes devraient mettre en place des systèmes de mesure de la performance qui répondent aux besoins des gestionnaires afin de contrôler les opérations dont ils sont responsables. Les mesures de la performance devraient aider les gestionnaires à prévoir des méthodes plus efficaces par rapport au coût de la présentation de leur programme. Dans la mesure du possible, ces mesures devraient également servir à étayer les prévisions de programme et le budget.

4.26 Les gestionnaires des opérations de traitement utilisant un grand nombre d'employés devraient recourir davantage aux techniques reconnues d'amélioration de la productivité. Il faut compter parmi celles-ci l'analyse de l'organisation et des méthodes et la mesure du travail.

Cette recommandation est très importante et il convient de l'expliquer brièvement. Nous devons souligner que l'installation de systèmes de mesure de la performance ne suffira pas à faire réaliser les économies dont nous avons parlé. Les efforts des gestionnaires en vue d'améliorer l'efficacité doivent également porter sur l'identification et l'élimination des tâches inutiles et l'amélioration des méthodes de travail afin que seule la production valable soit mesurée et signalée.

Il faudrait employer les méthodes appropriées qui sont disponibles pour l'étude et l'amélioration de la productivité afin d'analyser les processus de travail et d'élaborer de meilleures méthodes de travail.

Les systèmes de mesure de la performance pourront alors servir à contrôler l'efficacité dans l'exécution des tâches bien conçues.

**M. A. E. Gotlieb (sous-secrétaire d'État des Affaires extérieures):** Je voudrais vous remercier ainsi que les autres membres du Comité de m'avoir invité à étudier avec vous aujourd'hui les parties «vue d'ensemble» et «Bureau des passeports» du Rapport du vérificateur général pour 1978.

Je découvre, comme vous sans doute, une note positive dans les conclusions du Vérificateur général sur les opérations du Bureau des passeports. J'ai été heureux de constater que le Vérificateur général croit que le Bureau des passeports a fait de grands efforts pour le bon rendement de la gestion de ses opérations et que, de façon générale, ses critères de vérification de la mesure du rendement ont été respectés.

Le Vérificateur a certes reconnu dans sa déclaration au Comité et même dans le rapport de 1978 qu'il y avait des faiblesses dans la technique utilisée par le Bureau des passeports pour mettre à jour ses normes de travail, tout en avouant que la correction de ces normes ne pourra pas, en soi, modifier le rendement actuel du Bureau des passeports. Toutefois, pour nous conformer aux exigences, trois agents du Bureau des passeports ont été formés à la «technique des normes scientifiques de temps» préférée par le Vérificateur général, et ce système sera utilisé pour mettre progressivement à jour les

*[Text]*

standards that become obsolete as a result of changes in procedures and equipment. The Auditor General has been informed of this action and I understand that he agrees with this approach.

There is very little else I can comment on but I and my officials would be happy to reply to any questions Committee members may have.

The presentation on the efficiency of the Passport Office follows.

**EFFICIENCY—PASSPORT OFFICE**

This presentation outlines the findings of our value-for-money audit of the Passport Office of the Department of External Affairs. Before discussing the audit further some background on the Passport Office would be in order.

The Passport Office issues travel documents to Canadian citizens and to certain permanent residents of Canada. It issued about 745,000 passports in FY 1977-78. Passports are issued by mail from Ottawa and, increasingly, through over-the-counter services available at seven regional offices.

The number of applications that the Office receives follows a fairly consistent seasonal pattern. The peak period is from February to May, and the low period is from August to December.

In FY 1977-78, the Office employed 387 people and had an operating budget of \$8.7 million.

As noted in the Auditor General's 1978 annual Report, the efficiency of the Passport Office depends upon its ability to plan for and respond rapidly to this seasonally fluctuating demand for its services. The Office has made substantial efforts to manage its operations efficiently and has consequently reduced its costs.

Throughout this audit, we maintained close liaison with senior officials of the Passport Office, whose co-operation was excellent. Their concern over efficiency and their recognition of the importance of good time standards were evident.

The management practices and principles that we found in the Passport Office were consistent with the efficiency audit criteria outlined in chapter 4 of the Auditor General's 1978 annual report. The following discussion of the Passport Office operations is organized according to the Auditor General's efficiency audit criteria.

Measures of performance should be relevant and accurate (4.14)

The processing of passport applications is a series of well defined, highly repetitive clerical functions. These functions include such steps as:

*[Translation]*

actuelles normes de travail qui deviennent périmées à la suite de changements dans les pratiques et l'équipement.

Le Vérificateur général a été informé de cette mesure, et je crois comprendre qu'il approuve cette façon de faire.

Suit la présentation sur l'efficience du Bureau des passeports.

**EFFICIENCE—BUREAU DES PASSEPORTS**

Ce document résume nos constatations découlant de la vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé que nous avons effectuée auprès du bureau des passeports du ministère des Affaires extérieures. Avant de procéder aux constatations de notre vérification, une brève description du Bureau des passeports s'impose.

Ce Bureau délivre des documents de voyage aux citoyens canadiens et à certains résidents permanents du Canada. Il a émis environ 745,000 passeports au cours de l'exercice financier 1977-78. Les passeports sont expédiés d'Ottawa par la poste ou, ce qui se produit de plus en plus souvent, sont remis directement au comptoir dans sept bureaux régionaux.

Le nombre de demandes reçues suit une courbe saisonnière passablement régulière. La période de pointe se situe entre les mois de février et de mai, et la période creuse entre les mois d'août et de décembre.

Le Bureau, au cours de l'exercice 1977-78, avait un effectif de 387 personnes et un budget de fonctionnement de \$8.7 millions.

Comme l'indiquait le Rapport annuel de 1978 du Vérificateur général, l'efficience du Bureau des passeports est fonction de son aptitude à planifier les demandes de service et à répondre rapidement à ces dernières tout en tenant compte des variations saisonnières. Le Bureau a fait de grands efforts pour gérer avec efficience ses opérations et a, par conséquent, réduit ses coûts.

Tout au cours de cette vérification, nous sommes demeurés en étroite liaison avec les cadres supérieurs du Bureau des passeports. Leur collaboration a été excellente. Leur intérêt pour les questions d'efficience était évident et ils connaissaient l'importance d'avoir des normes de temps valables.

Les méthodes et les principes de gestion en vigueur au bureau des passeports étaient conformes aux critères de vérification de l'efficience énoncés dans le chapitre 4 du Rapport de 1978 du Vérificateur général. L'examen critique, ci-dessous, des opérations du Bureau des passeports est structuré en fonction des critères de vérification de l'efficience énoncés par le Vérificateur général.

Les mesures de la performance doivent être pertinentes et exactes (4.14)

Le traitement des demandes de passeport comporte une série de tâches bien définies et hautement répétitives. On y retrouve, par exemple, les éléments suivant:

**[Texte]**

- opening mail, validating fee and creating file;
- examining eligibility of applicant;
- writing passport;
- typing address on label;
- finishing passport: pasting photo, legend and seal, assembling passport;
- mailing out/holding for pick-up by applicant.

For each of these tasks, the Passport Office has well-defined measures of production. For example, it counts incoming pieces of mail, the number of passports examined and the number of passports finished. The labour hours connected with each element of production is also recorded. The level of service for applications received by mail is measured in terms of the percentage of passport applications processed within seven working days. Other quality indicators, such as error rates, are established for basic processing operations by quality control procedures.

Performance should be adequate in comparison to a standard (4.15).

Time standards based on work measurement are appropriate to many of the Passport Office's routine operations. The Passport Office recognizes this and has been using such standards since 1964.

At the time of our audit, the Passport Office had recently updated its work standards. An audit of ten time standards, which accounted for 36% of measured work, revealed that these new standards were overstated. The discrepancy was due to weaknesses in the technique used to set the new standards.

In co-operation with the Department, we estimated the productivity of the Central Operations of the Passport Office by using the validated standards. The analysis showed that productivity was close to a reasonable level, as defined by the audit criteria provided in the Auditor General's 1978 annual report.

Merely correcting the standards will not change the efficiency of the Passport Office. However, it will change the measurement of the actual level of efficiency, thereby making it possible to more reliably identify additional opportunities for improving productivity. Consequently, by correcting the performance measurement weaknesses revealed in our audit, the Department could improve its management of the efficiency of Passport Office operations.

Reports should be tailored to management needs. (4.16).

Management receives weekly and monthly reports indicating performance. Group supervisors have daily counts of pro-

**[Traduction]**

- ouverture du courrier, validation des droits versés et création d'un dossier;
- examen de l'admissibilité du demandeur;
- établissement des passeports;
- dactylographie des adresses sur les étiquettes;
- dernière touche aux passeports: collage des photos, inscription de la légende et apposition du sceau, reliure du passeport;
- mise à la poste ou garde des passeports pour leur remise directe au comptoir.

Pour chacun de ces éléments, le Bureau des passeports possède des mesures de production bien établies. Par exemple, on tient un compte du courrier d'arrivée, du nombre de passeports examinés et du nombre de passeports établis. On inscrit également le nombre d'heures de travail reliées à chaque élément de production. On mesure le niveau de service pour les demandes de passeport reçues par le courrier en termes des pourcentages des demandes de passeport traitées en deçà de sept jours ouvrables. D'autres indices de qualité, par exemple les taux d'erreurs, sont établis pour les opérations de base du traitement à l'aide de procédés de contrôle de la qualité.

La performance doit être adéquate par rapport à une norme (4.15)

Des normes de temps basées sur la mesure du travail conviennent à plusieurs des opérations de routine du Bureau des passeports. Ce dernier en est conscient et utilise des normes de ce genre depuis 1964.

Au moment de la vérification, le Bureau des passeports venait de mettre à jour ses normes de travail. Une vérification de 10 normes de temps, représentant 36% du travail mesuré, nous a révélé que ces nouvelles normes avaient été surévaluées. Cet écart était attribuable à des faiblesses de la technique utilisée pour établir les nouvelles normes.

En collaboration avec le ministère, nous avons évalué la productivité des opérations centrales du Bureau des passeports à l'aide des normes validées. L'analyse a révélé que la productivité réelle approchait le niveau acceptable indiqué par le critère de vérification énoncé dans le Rapport annuel de 1978 du Vérificateur général.

La correction des normes ne pourra pas, en soi, modifier l'efficacité du Bureau des passeports. Cependant, elle pourra modifier la mesure du niveau réel d'efficacité, permettant ainsi d'identifier de manière plus précise les autres possibilités d'amélioration de la productivité. Par conséquent, la correction des faiblesses de la mesure de la performance relevées au cours de notre vérification permettra au ministère d'améliorer sa gestion de l'efficacité relativement aux opérations du Bureau des passeports.

Les rapports doivent être adaptés aux besoins de la direction (4.16)

La direction reçoit des rapports hebdomadaires et mensuels sur la performance. Les surveillants de groupe reçoivent des



## [Text]

duction and labour hours. The reporting system is tailored to management's needs.

Performance data should be used to achieve productivity improvement (4.17). Productivity measures and reports should be kept current (4.18).

Performance data are used to improve productivity. Daily quotas or targets are set based on work standards. Annual budget estimates are established, based on forecasts of passport applications, work standards and departmental performance against standards. Productivity measures and reports are kept current.

The Passport Office was selected for an efficiency audit because it was known to have an operational performance measurement system. We examined its management controls and found that, although there was a weakness relating to the technique used to establish work standards, in general, the Passport Office met the Auditor General's efficiency audit criteria.

**The Chairman:** It was also suggested during the steering committee meeting, in fact, forming part of the steering committee report, that the Chairman should make some opening remarks with respect to the subjects to be discussed. The remarks that I have to make will be very limited.

I hope that the members have had the opportunity of reading these statements. Basically, as you know, we are now looking at Chapter 4, Measuring and Increasing Efficiency, and that title almost speaks for itself. The purpose of the performance measurement systems that you will see referred to in the opening statement prepared by Mr. Belbeck are to measure the ongoing performance of operations and the efficiency with which they are being administered, and he raises the equally important question of: what are departments doing to increase efficiency?

Now, essentially, during the audit, you will find that, both in the Auditor General's report and in Mr. Belbeck's statement, there was reference made to the audit criteria which the Auditor General has developed for measuring and increasing efficiency, and these are spelt out specifically in paragraphs 4.14, 4.15, 4.16, 4.17 and 4.18, and it was against these criteria that the efficiency, measurement and improvement efforts that were examined had been found wanting, in general. You will note that it was found that of the 16 performance measurement systems examined, only two could be considered satisfactory when measured against the criteria in question.

So I would encourage members of this Committee to refer to the questions which have been prepared by our research officer, Mr. Adams—you all have copies of those as well—which I think will give you some focus upon the kind of direction that we should be moving in in order to test these audit criteria against actual performance in the various departments.

I might say that we are fortunate, or perhaps unfortunate, to have a Passport Office that seems basically to have a pretty good report card compared to other departments which we

## [Translation]

relevés quotidiens de la production et des heures de travail. Le système de rapports est adapté aux besoins de la direction.

Il faut utiliser les données de la performance pour améliorer la productivité (4.17). Il faut tenir à jour les mesures et les rapports sur la productivité (4.18).

Les données de la performance servent à améliorer la productivité. Des quotas, ou des objectifs, quotidiens, sont établis en fonction des normes de travail. Les budgets annuels des dépenses sont établis d'après les prévisions des demandes de passeports, les normes de travail et la performance du ministère en regard des normes. Les mesures et les rapports ayant trait à la productivité sont tenus à jour.

Le Bureau des passeports a été choisi pour une vérification de l'efficacité parce que nous savions qu'il possédait un système de mesure de la performance. Nous avons vérifié ses contrôles de gestion et constaté que même si la technique utilisée pour établir les normes de travail présentait des faiblesses, le Bureau des passeports, en général, répondait aux critères de vérification de l'efficacité formulés par le Vérificateur général.

**Le président:** On a aussi fait une proposition, qui figure d'ailleurs dans le rapport du comité directeur, voulant que le président fasse des remarques préliminaires sur des sujets en délibération. Mes commentaires seront très brefs.

J'espère que les membres ont eu l'occasion de lire ces exposés. Comme vous le savez, nous étudions le chapitre 4, mesurer et augmenter l'efficacité, titre qui ne demande pas d'explications. Les systèmes de mesure du rendement exposés dans la déclaration préliminaire de M. Belbeck visent à mesurer la performance continue des opérations et l'efficacité de leur administration. En même temps, il pose la question importante suivante: Que fait-on pour améliorer l'efficacité?

Vous allez constater d'après le rapport du vérificateur, général, ainsi que l'exposé de M. Belbeck, qu'au cours de la vérification, on avait mis à l'essai des critères de vérification pour la mesure et l'amélioration de l'efficacité. Ces critères sont énumérés aux paragraphes 4.14, 4.15, 4.16, 4.17 et 4.18 et c'était grâce à ces points de repère que l'on a déterminé que les efforts pour améliorer l'efficacité étaient insuffisants. Vous constaterez également que sur les 16 systèmes de mesures de la performance étudiés, seulement deux répondent aux critères en question.

J'invite les membres du comité à se servir des questions préparées par notre agent de recherche, M. Adams. Vous en avez tous reçu des exemplaires qui vous montreront comment ces critères de vérification pourraient être mis à l'essai dans l'évaluation du rendement dans les divers ministères.

Je dois mentionner qu'aujourd'hui, nous pouvons heureusement, ou malheureusement, accueillir les témoins du Bureau des passeports dont le dossier est très favorable comparative-

## [Texte]

might have the opportunity to examine—and, of course, we will be examining the Post Office on Thursday.

So, with those brief opening remarks—and I am not sure if they have been of any value—but in any event, with those remarks I would like to open the meeting to questions. Initially, I think it would be helpful if we dealt with some of the general issues that the Auditor General has raised on a government-wide basis, and then perhaps we can turn to the specific area of the Passport Office of the Department of External Affairs.

I have, as my first questioner, Mr. Cook, and I would ask, any of you who wish to question to please raise your hands and I will note your names.

Mr. Cook.

**Mr. Cook:** Mr. Chairman, I have some specific questions in the area of the Passport Office and I would request that my name be placed down when you decide to shift the emphasis over from the over-all view to the Passport Office in particular. So I will not use the full 10 minutes at this time.

My question to the Auditor General deals with something that is rather disturbing to me when I look at this report. It is almost an indication to me that this government, and certainly the public service in the past, has not paid attention to such things as work measurement techniques, has not paid attention to the opportunity to efficiency-ize with sound management techniques which have been available and which have been developing since practically the turn of the century. Yet I find here in 1976-77, in this report, that all of a sudden the government has found out about all this management training and some of these skills in method and time study are suddenly a whole new thing to the government. Why is that? Why back in the fifties, or even going back to the forties—why were these techniques not being used by government at that time? Certainly they were being used by private enterprise. I do not understand why the government has been so—why any government has been so slow; and that is on a totally non-partisan basis, because it covers a couple of other régimes as well.

• 1115

**The Chairman:** Well, since some of us were here in the forties, I guess we can look at that shortly.

Mr. Meyers.

**Mr. D. L. Meyers (Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada):** I am not certain I am in a position to answer that question. It might be more appropriate for the Comptroller General's representative to add his comment on it, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Goodwin.

**Mr. M. D. K. Goodwin (Assistant Deputy Secretary, Office of the Comptroller General of Canada):** I also was not here in the forties or the fifties, Mr. Chairman, but I think it would be incorrect to suggest no attention was paid to basic operations of management and the kind of information managers might normally be expected to operate with. There is little doubt we have a great distance to go. But I believe what we are seeing

## [Traduction]

ment à certains ministères qui pourraient comparaître à l'avenir. Nous allons, bien sûr, recevoir les représentants du Bureau des postes jeudi.

Donc, cela étant dit, et j'ignore si mes brèves remarques ont été utiles, je vais ouvrir la séance avec les questions. Il serait bon de poser les questions d'ordre général sur des points soulevés par le vérificateur général, pour ensuite passer à la fluctuation particulière du bureau des passeports au ministère des Affaires extérieures.

Le premier nom sur ma liste est celui de M. Cook. Je demande aux intéressés de lever la main pour que je prenne leurs noms en note.

Monsieur Cook.

**M. Cook:** Monsieur le président, j'ai des questions portant sur le Bureau des passeports en particulier et je voudrais bien que vous inscririez mon nom avec ceux qui poseront des questions sur l'efficacité en général. Donc, je ne vais pas utiliser tout le temps qui m'est disponible en ce moment.

En lisant le rapport du vérificateur général, j'ai trouvé quelque chose qui me rend perplexe. A mes yeux, il est évident que ce gouvernement et la fonction publique n'ont pas, par le passé, tenu compte des techniques d'évaluation du rendement ni des méthodes efficaces de la gestion qui évoluent depuis le début du siècle. Tout d'un coup, en 1976-1977, le gouvernement a découvert la formation des gestionnaires ainsi que les études de temps et de méthodes, comme on peut le constater dans ce rapport. Pourquoi? Pourquoi dans les années 1950, ou même les années 1940, le gouvernement ne s'est-il pas servi de ces techniques? Ces études étaient tout à fait normales dans l'entreprise privée. Pourquoi le gouvernement a-t-il progressé si lentement? Bien sûr, je ne fais pas de partisanerie ici, car je parle d'une période qui s'étend sur d'autres régimes.

**Le président:** Certains d'entre nous étaient ici dans les années 1940, mais nous y reviendrons bientôt.

Monsieur Meyers.

**M. D. L. Meyers (sous-vérificateur général, bureau du Vérificateur général du Canada):** Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question. Il serait peut-être approprié de demander au représentant du contrôleur général d'y ajouter ses commentaires, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Goodwin.

**M. M. D. K. Goodwin (sous-secrétaire adjoint, bureau du Contrôleur général du Canada):** Je n'y étais ni dans les années 1940, ni dans les années 1950, monsieur le président. Toutefois, il ne serait pas exact de dire que le gouvernement n'avait prêté aucune attention aux opérations fondamentales de la gestion et aux méthodes généralement adoptées par les gestionnaires. Il est certain qu'il nous reste beaucoup de chemin à



**[Text]**

now is a much greater attention to the need for formal and visible systems, if you like, which will be established throughout the hierarchical structures we operate in—much more obvious form of evidence, if you like, that management practices are being attended to. A policy has been in effect from Treasury Board over the last three or four years now which requires departments, in fact, to develop formal and visible systems, and by and large these systems have been growing—admittedly not to the satisfaction of anyone, including most managers. But I believe there is a shift toward this greater degree of formality and visibility, which to some extent belies a basic acceptable level of management throughout the Public Service. It is basically a question of much greater attention to what I consider to be formal systems.

**Mr. Cook:** Are there formal sections as such—and I will use the term efficiency experts for industrial engineers, method and time study people—in most departments now which are operating on a continual basis to improve the performance of that particular department?

**Mr. Goodwin:** Mr. Chairman, I believe there are small cadres of individuals in most departments coming under various names such as management improvement services, management consulting services. Of course, the dear old management consulting within the Public Service itself provides service. A great deal of the demand for such services is a direct function of how much attention the senior management in departments can afford to pay and wish to pay to improvements in management services.

**Mr. Cook:** No further questions.

**The Chairman:** No further questions at this time. He will come back to the passport office, Mr. Cook.

Mr. Desmarais

**Mr. Desmarais:** Thank you.

Mr. Chairman, this may seem like a long preamble to a 43, but it is not. Paragraph 4.3 says there is an increase in the Deputy Ministers' responsibility for managing. Paragraph 4.8 points out that performance measurements are considered an essential part of the program managing process because of the feedback required. Paragraph 4.9 says the efficient use of labour is a management responsibility. Paragraph 4.20 says of 16 systems examined only 2 were considered satisfactory. Paragraph 4.22 says performance data should be used to help managers develop better and more efficient means of delivering programs.

That is the end of my preamble. It strikes me, Mr. Chairman, as if the performance standards or measurements we are talking about are just one tool in the management process, one of many tools; and it seems to me we are applying band-aid treatment to this thing. The skills of management have not been taught to our people.

**[Translation]**

faire. Toutefois, on tient beaucoup plus compte du besoin des systèmes conventionnels et accessibles qui s'imposeront à tous les niveaux, ce qui démontre de façon beaucoup plus explicite que l'on commence à se préoccuper des pratiques de la gestion. Depuis trois ou quatre ans, le Conseil du Trésor met en vigueur une politique exigeant que les ministères élaborent des systèmes formels et visibles. Pour la plupart, ces systèmes sont en croissance, quoique la plupart des gestionnaires n'en ont pas l'air satisfaits. Il y a une tendance très nette à l'acceptation par la gestion de systèmes mieux élaborés et mieux connus des employés. La gestion est peut-être de savoir si l'on accorde suffisamment d'attention à ce que je considère comme les systèmes mieux élaborés.

**Mr. Cook:** A-t-on désigné des experts en efficience, à savoir, des ingénieurs industriels, des experts en études de l'utilisation du temps et des méthodes, au ministère de façon permanente pour les aider à améliorer leur rendement?

**Mr. Goodwin:** Monsieur le président; je crois qu'il y a de petits groupes de fonctionnaires dans la plupart des ministères connus sous divers noms, comme, par exemple, les services d'amélioration de la gestion, services de conseils en gestion. Bien sûr, la Fonction publique a toujours son fameux service de conseils en gestion. Toutefois, la demande de tels services dépend directement de la mesure dans laquelle les cadres du ministère peuvent et veulent améliorer la gestion.

**Mr. Cook:** Je n'ai pas d'autres questions.

**Le président:** Vous avez fini pour le moment. L'honorable député prendra la parole plus tard, lorsqu'on étudiera le bureau des passeports.

Monsieur Desmarais.

**Mr. Desmarais:** Merci.

Monsieur le président, mes commentaires auront peut-être l'air d'un long préambule au règlement 24, mais ce n'est pas le cas. Au paragraphe 4.3, on apprend que les sous-ministres ont vu accroître leurs responsabilités en matière de gestion. Au paragraphe 4.8, on lit que la mesure de la performance doit être considérée comme une partie intégrante et indispensable du processus de gestion des programmes car elle donne aux responsables les renseignements dont ils ont besoin. Au paragraphe 4.9, on dit que l'usage efficace des effectifs constitue une responsabilité fondamentale de l'administration. Au paragraphe 4.20, on apprend que des 16 systèmes de mesures du rendement étudiés, seulement deux sont considérés comme satisfaisants. Au paragraphe 4.22 il est dit que les données suivant la performance devraient surtout servir à aider les gestionnaires à trouver des moyens plus efficaces de présenter les programmes.

Voilà qui termine mon préambule. Il me semble, monsieur le président, que les normes et les méthodes d'évaluation du rendement constituent l'un des nombreux outils dans le processus de la gestion; il me semble aussi que nous considérons ces pratiques de la gestion moderne comme une solution intérieure. On ne semble pas avoir enseigné la gestion à nos gens.

## [Texte]

This brings me to paragraph 4.24 which bears this out pretty well when it says that managers do not use performance standards, that there are no adequate measuring systems, that there is a lack of consistency, that there are dissimilar measures of output, inaccurate data, no way of measuring results, and that where data is sufficient, performance was below an acceptable level.

In summary, Mr. Chairman, I think we do not have managers, and my question is, is there anything done with respect to the training of managers to impart some management training, management skills? And I am talking about basic management training. Has this ever been tried or done in government, and are there any plans to do anything in that line?

**Mr. Meyers:** There are many programs. It might be appropriate again for the Comptroller General to comment on them. I guess, in our view, it is safe to say that those programs do not emphasize efficiency and the need for economy and efficiency in management to the same degree as they should.

**Mr. Goodwin:** Mr. Chairman, certainly the Public Service Commission, if there were a representative here, could enumerate long lists of management programs that they administer and that departments take advantage of. The interests of the Comptroller General, in terms of specifics here today, in performance measurement and related work and program evaluation are very much part and parcel of a large number of those courses. They take the form of providing information and communication on the expectations of the policies of the Treasury Board and, in many cases, the actual advice and assistance in developing the kind of information that relates to improved efficiency and productivity in the Public Service.

I think that for an institution such as the Public Service, one can only go so far, from the point of view of a central operation, to provide that kind of direct assistance and advice. I believe that the uniqueness of departmental operations demand a high degree of departmental involvement in their own training operations in order to translate the broad expectations of government into the details that are really only pertinent when one gets down to the actual operations that you are attempting to influence, but certainly if one looks at the overall training budget of the Public Service, there is certainly a very healthy amount of training going on in the system.

**Mr. Desmarais:** It would seem to me that if you had properly trained managers you would gain much faster acceptance of what you are talking about, the performance standards.

My second question has to do with the standards themselves. When they are developed, do you develop them in co-operation with both parties—with the unions, let us say, and management?

**Mr. Meyers:** Are you referring to the audit criteria?

**Mr. Desmarais:** That is right: the standards of performance or whatever—appraisal standards.

## [Traduction]

Cela m'amène au paragraphe 4.24, qui en témoigne très clairement. En effet, il indique que les directeurs n'utilisent pas de normes de rendement ni de systèmes adéquats d'évaluation; en outre, parmi les mesures qui sont effectuées, on constate un manque de cohérence, l'utilisation de critères dissemblables, la production de données inexactes et, dans les cas où les données produites sont suffisantes, des niveaux de rendement insatisfaisants.

En résumé, monsieur le président, je dirais qu'à mon avis nous n'avons pas de gestionnaires. Je demande donc si l'on fait quoi que ce soit pour leur assurer une formation convenable, destinée à leur enseigner les principes et techniques fondamentaux de la gestion. Cela a-t-il été tenté dans la Fonction publique ou, sinon, y a-t-il des projets en ce sens?

**M. Meyers:** Il existe beaucoup de programmes dans ce domaine et je devrais peut-être demander au Contrôleur général de vous dire ce qu'il en pense. A mon avis, on peut dire, sans craindre de se tromper, que la plupart de ces programmes n'insistent pas suffisamment sur l'application des principes d'efficacité et d'économie à la gestion.

**M. Goodwin:** S'il y avait ici un représentant de la Commission de la fonction publique, monsieur le président, il pourrait certainement vous donner une longue liste des programmes de gestion mis en œuvre par la Commission, à l'intention des ministères. En ce qui concerne le problème précis qui nous est posé aujourd'hui, je dois dire que l'intérêt du Contrôleur général, en matière d'évaluation du rendement et de l'efficacité, l'amène à examiner un grand nombre de ces programmes. Ceux-ci portent à la fois sur l'enseignement aux participants des objectifs globaux du Conseil du Trésor et, dans de nombreux cas, sur l'octroi d'une aide concrète pour l'élaboration des informations nécessaires pour améliorer l'efficacité et la productivité dans la Fonction publique.

Il faut bien dire toutefois que pour un organisme tel que la Fonction publique, opérant selon un système plus ou moins centralisé, il y a certaines limites à l'aide concrète qui peut être fournie sur ces sujets. Je crois en effet que le caractère tout à fait unique des activités de chaque ministère exige une forte participation du ministère lui-même dans la formation de ses employés, afin de réussir à traduire les grands objectifs du gouvernement en programmes détaillés qui n'atteignent vraiment leur objectif que lorsqu'on en arrive à leur application concrète; l'analyse du budget global de formation de la Fonction publique montre toutefois que l'on s'occupe très sérieusement de formation dans l'ensemble du système.

**M. Desmarais:** Il me semble qu'avec des gestionnaires correctement formés, vous obtiendriez une acceptation beaucoup plus rapide des normes de rendement dont vous parlez.

Ma seconde question porte sur ces normes elles-mêmes. Sont-elles élaborées en collaboration avec les deux parties, c'est-à-dire avec les syndicats et les cadres?

**M. Meyers:** Voulez-vous parler des critères de vérification?

**M. Desmarais:** C'est cela, c'est-à-dire des normes du rendement ou des normes d'évaluation de l'efficacité.

[Text]

Are both of these groups to which they are going to be applied in accord with them before you start, or do you apply them retroactively?

**Mr. Meyers:** Mr. Belbeck will speak to that question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Belbeck.

**Mr. K. D. Belbeck (Director General, Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE)):** Mr. Chairman, whether standards are developed unilaterally by management or in consort with a union group is certainly a decision that is made by management in each decision, and I have seen it, in my own experience, work well both ways. By and large, if the union group is involved in the establishment of standards, generally more easily installed and better accepted.

**Mr. Desmarais:** Thank you. I think you say that specifically in paragraph 4.17, where you say:

The communication to individuals and groups of the performance expected of them is of primary importance.

I just want to note that in your examinations, you say they work equally well. I am surprised you say that in view of the fact that 14 cases out of 17 do not work well. Did you look at it in this sense, to find out whether or not they have been developed and gained acceptance by both parties prior to being applied?

• 1125

**Mr. Belbeck:** I am sorry, I thought your question was one in general about the application or development of standards. In most of these instances there were no standards at all, they simply had a performance measurement system that did not live up to our expectations. Only in a few cases were standards actually employed, the Passport Office being one of those cases. There was a very low incidence of standards being developed and applied in the 100,000 manuals we examined.

**Mr. Desmarais:** Okay. Last question, Mr. Chairman. What current research is being done on the quality of working life as outlined in 4.17, paragraph 3?

**The Chairman:** Mr. Belbeck.

**Mr. Belbeck:** In the Office of the Auditor General no work is being done and this is something we haven't taken into account in doing our audit. The Comptroller General's representative might want to talk to that question.

**Mr. Goodwin:** Sir, would you mind repeating that?

**Mr. Desmarais:** Paragraph 4.17 says that current research is being done on the quality of working life. I just want to know what research is being done, exactly.

**Mr. Goodwin:** I apologize, Mr. Chairman. I am not aware of what work is being done.

**The Chairman:** I just have a supplementary question, if I may, Mr. Goodwin. We are looking at this whole efficiency

[Translation]

Les deux groupes que je viens de mentionner à qui s'appliquent en dernière analyse ces normes, participent-ils à leur élaboration ou doivent-ils contenter de les subir?

**M. Meyers:** M. Belbeck va répondre à cette question, monsieur l'Orateur président.

**Le président:** Monsieur Belbeck.

**M. K. D. Belbeck (directeur général du travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE)):** Il revient à la direction de décider si les normes de rendement doivent être élaborées unilatéralement par elle-même ou en collaboration avec tel ou tel syndicat. D'après ce que j'ai pu constater, le système ne pose pas de problèmes graves. En règle générale, lorsqu'un syndicat participe à l'élaboration des normes, il est certain que ces dernières sont plus facilement acceptées et appliquées.

**M. Desmarais:** Merci. Au paragraphe 4.17, vous dites:

Il est indispensable de faire connaître aux personnes et aux groupes le rendement que l'on attend d'eux.

Vous avez dit, dans votre réponse, que les deux systèmes d'élaboration des normes, individuellement par la direction ou en collaboration avec les syndicats, se sont révélés tout aussi efficaces. Je suis surpris de cette affirmation, étant donné que 14 cas sur 17 montrent le contraire. Avez-vous donc essayé de savoir si, dans ces cas, les normes avaient été élaborées et acceptées conjointement par les deux parties?

**M. Belbeck:** Veuillez m'excuser, je pensais que votre question portait sur l'élaboration générale des normes. Dans la plupart des cas que vous venez de relever, il n'y avait pas de normes du tout. On avait donc simplement un système d'évaluation du rendement qui ne répondait pas à nos espoirs. Ce n'est que dans quelques cas que l'on a réellement utilisé des normes, comme, par exemple, au Bureau des passeports. Parmi les 100,000 manuels que nous avons examinés, nous en avons trouvé très peu qui comportaient des normes.

**M. Desmarais:** Très bien. Je voudrais poser une dernière question, monsieur le président. Quelles recherches sont actuellement effectuées au sujet de la qualité de la vie au travail, conformément aux affirmations du troisième paragraphe du chapitre 4.17?

**Le président:** Monsieur Belbeck.

**M. Belbeck:** Rien ne se fait à ce sujet au Bureau du vérificateur général et c'est d'ailleurs quelque chose dont nous avons tenu compte dans notre vérification. Le représentant du Contrôleur général pourra peut-être répondre à cette question?

**M. Goodwin:** Voudriez-vous répéter la question, s'il vous plaît?

**M. Desmarais:** Le paragraphe 4.17 affirme que l'on procède actuellement à des recherches sur la qualité de la vie au travail. Je voudrais avoir des précisions là dessus.

**M. Goodwin:** Veuillez m'excuser, monsieur le président, je ne suis pas au courant de ce qui se fait dans ce domaine.

**Le président:** Si vous me le permettez, monsieur Goodwin, je voudrais poser une question supplémentaire. Nous venons de



## [Texte]

measurement in terms of certain audit criteria, which have been established by the Auditor General's Office and which have been applied to these various departments. Do you have any view to express on the appropriateness of those criteria, which it seems to me is fundamental to the entire exercise we are going through here. I might add that Mr. Gotlieb, in his reply, I think specifically said that he had no comment on the criteria themselves. That was in response to a letter written by this committee last March. You might like to elaborate on that, either now or later, but I think that is rather important to our discussion here, because if we are talking about criteria with which you do not agree, I think we should know that and we should know the reason why.

**Mr. Goodwin:** Mr. Chairman, we do agree with those criteria. I think it is quite straightforward. I think the only issue within those criteria is the acceptability of what may be referred to as generally accepted standards. By and large, I think that is quite an acceptable position and we would endorse that. There may be somewhat different views on the applicability of engineering standards throughout most government operations, but as long as they are appropriately applied—and I do not have a good definition for appropriate application—if they are appropriately applied, engineering standards could very well be used as that basis for, again, establishing standards against which performance could be measured. So, in summary, no, we endorse those criteria.

**The Chairman:** Mr. Gotlieb, it is your statement that:

We have no comments on the audit criteria in paragraphs 4.14 to 4.18 of the report.

Is that to be interpreted as an endorsement of criteria?

**Mr. A. E. Gotlieb (Under-Secretary of State for External Affairs):** Mr. Chairman, our Passport Office officials and other officials in the Department of External Affairs have had extensive discussions with the representatives of the Auditor General with regard to the criteria used in the standards. There have been, I think, really in-depth discussions, and we have not always been *ad idem*, we have not been in complete agreement at all times. We have worked with standards, as has been pointed out, since 1964. We believe our standards were appropriate, and the discussions have been of a very technically related nature. We are now in basic agreement with the Auditor General's representatives that we will move to these standards and we can and will work with them. But there have been some differences of view about the actual criteria, which I do not suppose is all that surprising. We accept them.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gotlieb.

My next questioner is Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** Thank you, Mr. Chairman. I am just appalled and amazed at this whole thing. First to the Auditor General's people, it is obvious you went in there, it is the wish of Parliament that you go in and do that work. Do you make

## [Traduction]

discuter de toute cette question d'évaluation de l'efficacité, en fonction de certains critères de la vérification comptable qui ont été élaborés par le vérificateur général et qui sont appliqués aux divers ministères. Pourriez-vous nous dire si vous jugez ces critères adéquats, ce qui me paraît essentiel pour l'ensemble de notre discussion? Je dois ajouter que M. Gotlieb, dans sa réponse, a tenu à nous dire qu'il n'avait pas de commentaires à faire sur ces critères. Il répondait ainsi à une lettre qui lui avait été adressée par ce comité, en mars dernier. Auriez-vous donc des remarques à faire là-dessus, maintenant ou plus tard, car je crois que c'est là un élément fondamental de notre discussion. En effet, si vous n'acceptez pas ces critères, je crois que nous devrions savoir pourquoi.

**M. Goodwin:** Je dois dire que nous sommes d'accord quant à ces critères, monsieur le président. Ils ne présentent aucune ambiguïté. En fait, je crois que le seul problème qui pourrait se poser, à ce sujet, est l'acceptabilité des normes généralement acceptées ou des normes d'ingénierie, auxquelles on fait sans cesse référence. Pour ce qui nous concerne, nous n'avons pas de difficultés avec tout cela. Par contre, d'autres secteurs du gouvernement peuvent avoir un avis différent quant à l'acceptabilité des normes d'ingénierie mais tant que ces normes sont appliquées correctement, on peut fort bien les utiliser pour évaluer le rendement. Cela dit, je dois dire que je n'ai pas non plus de définition adéquate de l'expression «appliquer correctement». Quoi qu'il en soit, nous approuvons ces critères.

**Le président:** Dans votre réponse, monsieur Gotlieb, vous disiez:

Nous n'avons pas de remarques à faire sur les critères de vérification figurant au paragraphe 4.14 à 4.18 du rapport.

Cela signifie-t-il que vous les acceptez?

**M. A. E. Gotlieb (sous-secrétaire d'État du ministère des Affaires extérieures):** Nos agents du bureau des passeports ainsi que d'autres fonctionnaires du ministère ont longuement discuté de ces critères avec des représentants du vérificateur général. Il faut bien reconnaître qu'il n'y a pas toujours eu convergence de vues, à ce sujet. Nous appliquons des normes, depuis 1964, et nous pensions qu'elles étaient tout à fait adéquates. De fait, des discussions qui ont porté sur ce sujet étaient de caractère très technique. Pour l'essentiel, nous sommes maintenant fondamentalement d'accord avec les représentants du vérificateur général quant à l'adoption de ces normes. Nous les acceptons donc mais je dois dire qu'elles ont parfois été contestées, au cours des discussions, ce qui n'est sans doute pas surprenant.

**Le président:** Merci, monsieur Gotlieb.

Je donne maintenant la parole à M. Cameron.

• 1130

**M. Cameron:** Merci, monsieur le président. Je dois dire que je suis autant abasourdi qu'éccœuré par tout ceci. Je m'adresse d'abord aux représentants du vérificateur général en leur demandant, puisqu'ils font un travail qui leur a été attribué

*[Text]*

recommendations to departments that employ x, y or that they are just not cutting the mustard and should go? Do you ever make any recommendations that some people be discharge?

**Mr. Meyers:** No. We would not even do the type of audit required to determine whether or not any individual was actually performing. What we do is an audit of the systems to measure the performance of the working group.

**Mr. Cameron:** Then in your dealings with this Passport Office, obviously from reading all through this it has gone on for some three or four years, you have not had what could be called the best of co-operation from them. They have been slow to fall in line with the directions that you were given by this Parliament.

**Mr. Meyers:** I think that is a good question and possibly gives me an opportunity to clarify. The Passport Office was chosen for audit because it was reputed to be an office managed with due regard to economy. We have had many debates, as Mr. Gotlieb pointed out, of a technical nature but certainly no philosophical disagreements, good healthy debates, and in our view we brought the case forward as one that does illustrate due regard to economy. We still have some differences of opinion. The standards Mr. Gotlieb was referring to were engineered standards. He agrees you should use engineered standards and then which engineered standards, were the ones he was using actually adequate? It was getting into a relatively fine but nevertheless somewhat important technical nuance.

**Mr. Cameron:** That is the very point I want to come to because obviously you were set up with authority to bring in these standards. As I relate this to my life in private business, once a decision is made that you are going to do a certain project it is done. I see some foot dragging here and a lack of co-operation on this project. They willingly have not accepted that you were going to come in there and use measurement standards to improve the situation. That is my reading from this and I may be wrong on that.

**Mr. Meyers:** That certainly is not the way I feel it took place. We had a healthy technical debate. It did take about six months. The department has not really changed to generally accepted engineered standards. We have agreed with them that it would not be cost effective to reset the standards until there were changes in systems design that would merit the cost of developing these standards.

**Mr. Cameron:** Are you happy with the situation as it is going now then? Is enough progress being made now?

**Mr. Meyers:** I think we are generally happy with the situation. We think they could still make progress. I think the department still intends to improve their level of efficiency and their methods of setting standards and controlling efficiency.

**Mr. Cameron:** I would like to turn to Mr. Gotlieb for a minute. It seems to me, as one who has worked all his life with

*[Translation]*

par le Parlement, s'ils recommandent parfois à des ministères de mettre certains employés à la porte, parce qu'ils ne font tout simplement pas l'affaire?

**M. Meyers:** Non. En fait, nous ne faisons même pas des vérifications qui s'imposeraient pour déterminer si telle ou telle personne a un rendement adéquat. Notre rôle est de procéder à une vérification des systèmes d'évaluation du rendement des groupes de travail.

**M. Cameron:** Si je lis bien votre rapport, vous nous dites que cela fait déjà trois ou quatre ans que le bureau des passeports ne nous fournit pas la meilleure des collaborations possible. En d'autres termes, ce bureau n'accepte que très lentement les instructions qui vous ont été transmises par le Parlement?

**M. Meyers:** C'est là une bonne question, car elle me donne la possibilité d'apporter certaines précisions. On a choisi de vérifier le bureau des passeports car il avait la réputation d'être géré de manière très économe. Comme l'a dit M. Gotlieb, nous avons eu beaucoup de discussions, de nature certes technique mais n'ayant suscité aucun désaccord de principe fondamental et, selon nous, nous avons fait certaines propositions reflétant vraiment ce que devrait être une gestion économe. Nous avons toujours certaines divergences de vues à ce sujet car, s'il convenait qu'il fallait bien utiliser des normes soigneusement élaborées, M. Gotlieb n'était pas toujours d'accord à propos des normes qu'il convenait d'appliquer. Peut-être s'agissait-il là d'une distinction assez floue, mais, pour notre part, nous estimions qu'il y avait quand même des nuances techniques assez importantes.

**M. Cameron:** C'est précisément à cela que je veux en venir car il est bien évident qu'à sa création votre bureau a reçu le pouvoir de proposer ces normes. Si je compare avec l'entreprise privée, lorsqu'une décision est prise, elle n'a plus qu'à être appliquée. Donc en ce qui nous concerne, je vois qu'on a essayé de faire traîner les choses et qu'on a fait preuve de manque d'esprit de collaboration. Le bureau des passeports semble avoir refusé votre intervention pour l'utilisation de normes de rendement destinées à améliorer la situation. Voilà comment j'interprète cette situation. Ai-je raison?

**M. Meyers:** A mon avis, ce n'est pas du tout ce qui s'est passé. Nous avons eu des discussions très techniques mais très positives, qui ont duré environ 6 mois. Le ministère n'a pas vraiment changé ses normes, pour adopter les normes généralement acceptées, mais nous avons convenu qu'il ne serait pas rentable de le faire pour l'instant, c'est-à-dire tant qu'il n'y aurait pas dans le système global des changements justifiant les coûts d'élaboration de ces normes.

**M. Cameron:** Êtes-vous donc satisfait de la situation actuelle? Pensez-vous que l'on a fait suffisamment de progrès?

**M. Meyers:** En gros, je pense que nous sommes satisfaits de la situation. Certes, il serait possible d'aller plus loin et je crois que le ministère a toujours l'intention d'augmenter son efficacité et d'améliorer les normes qu'il utilise pour en faire le contrôle.

**M. Cameron:** Je vais maintenant m'adresser à M. Gotlieb. Étant donné que j'ai, toute ma vie, travaillé avec des gens à qui



[Texte]

people and both given and received orders and carried out instructions, that these people were given an instruction to bring in a policy or a work measurement deal and I say to you that you have been less than co-operative with them. By the general tone of this thing, it shows me there is a lack of co-operation and, quite frankly, if it were out in the private industry heads would have rolled long before now. I make no bones about that statement.

**The Chairman:** Do you care to comment on that, Mr. Gotlieb?

**Mr. Gotlieb:** The only comment I guess I could make is that, with due respect, sir, I am not in agreement.

**Mr. Cameron:** Pardon?

**Mr. Gotlieb:** With due respect, sir, I am not in agreement with your comments. We have been co-operative, we have standards, we work to them and we have been working with the Auditor General. We are one of the two systems in the government which actually employs standards. Our operation is efficient. I think the Auditor General has made that clear; by the criteria he uses it is a reasonably efficient operation. It is one of the very few that is reasonably efficient in the government according to his own analysis.

The discussions that we have had have been very co-operative. They have been with a view to working out improved standards and, as the representative of the Auditor General has indicated, these have been of a technical character. The debate has been on a substantive level as to what would be improvements. After thorough discussion, and I believe, sir, there should be thorough discussion, we have accepted the suggestions as to their improvement. The Auditor General, as I understand his report, has indicated that we are one of the few units that is working efficiently with the application of standards at this time and we are in agreement about areas of improvement.

• 1135

**The Chairman:** Thank you for that clarification, Mr. Gotlieb.

I might say, Mr. Cameron, that you might be interpreting some of the general comments in the overview section of the report.

**Mr. Cameron:** I am looking at 4.24.

**The Chairman:** I would refer you, for example, specifically to paragraph 4.50, where you will see a general statement on the Passport Office and its efforts to co-operate and improve.

Do you have any further questions, Mr. Cameron?

**Mr. Cameron:** No, thank you.

**The Chairman:** Mr. Murta.

**Mr. Murta:** Thank you, Mr. Chairman.

As a point, I suppose, of clarification more than anything else, the Under Secretary of State has indicated that three

[Traduction]

je donnais des ordres ou dont j'en recevais, je voudrais vous demander si vous convenez avec moi que les employés du vérificateur général, ayant reçu pour instruction d'appliquer une politique ou un système d'évaluation du rendement, n'ont pas reçu, de votre part, toute la collaboration à laquelle ils auraient pu s'attendre? D'après toute cette discussion, j'ai nettement l'impression qu'il y a eu manque de collaboration et je puis vous dire, très sincèrement, que si cela s'était produit dans l'entreprise privée, il y a longtemps que les responsables auraient été mis à la porte. Je vous le dis carrément.

**Le président:** Voudriez-vous répondre, monsieur Gotlieb?

**M. Gotlieb:** La seule réponse que je puis faire, monsieur le président, c'est de dire, très respectueusement, que je ne suis pas d'accord.

**M. Cameron:** Pardon?

**M. Gotlieb:** Malgré tout le respect que je vous dois, monsieur, je ne suis pas d'accord avec vous. Nous avons des normes, nous les appliquons et nous avons collaboré avec le vérificateur général. En outre, nous sommes l'un des deux organismes du gouvernement qui emploient vraiment des normes et je puis dire que nos activités sont efficaces. Je crois que le vérificateur général l'a clairement indiqué; selon ses propres critères, le bureau est raisonnablement efficace. De fait, c'est l'un des rares bureaux du gouvernement qui soit raisonnablement efficace, selon sa propre analyse.

Les discussions que nous avons eues témoignent de notre esprit de collaboration. Elles ont été destinées à améliorer les normes que nous utilisons et, comme l'a dit le représentant du vérificateur général, elles ont eu un caractère très technique. Il s'agissait de déterminer réellement comment on pourrait améliorer les systèmes. Après des discussions poussées, et je crois qu'elles étaient nécessaires, nous avons accepté les suggestions qui ont été faites. Si je comprends bien son rapport, le vérificateur général reconnaît d'ailleurs que nous sommes l'un des rares bureaux du gouvernement qui soit efficace quant à l'application des normes. Quant à nous, nous convenons qu'il y a toujours des améliorations à apporter.

**Le président:** Merci de cette précision, monsieur Gotlieb.

Je me demande, monsieur Cameron si vous n'interprétez pas certaines des remarques générales figurant dans la partie résumée du rapport.

**M. Cameron:** Non, il s'agit du paragraphe 4.24.

**Le président:** Certes, mais si vous lisez le paragraphe 4.50, vous y trouverez une déclaration générale sur le bureau des passeports et sur ses efforts de collaboration et d'amélioration.

Avez-vous d'autres questions?

**M. Cameron:** Non, merci.

**Le président:** Monsieur Murta.

**M. Murta:** Merci, monsieur le président.

Je vais commencer par demander une précision. Le sous-secrétaire d'État nous a dit que trois employés du bureau des

[Text]

officials of the Passport Office have been trained and received their tickets in the engineering time standards techniques preferred by the Auditor General. Where does one go to get his ticket in engineering time standards techniques? What exactly is it?

**The Chairman:** Mr. Belbeck.

**Mr. Belbeck:** I am not certain that the Auditor General prefers any particular form of measurement so long as they are by some kind of accepted standards. Perhaps the most widely accepted one is *Methods Time Measurements*, which is available through a number of consulting firms and community colleges.

**Mr. Murta:** So would these three people within the Passport Office then have been loaned, or have you hired extra staff from a consulting firm?

**Mr. Gotlieb:** We sent them to Toronto for training there. They did train at Stevenson and Kellogg Ltd. for a period of time and then returned to their work.

**Mr. Murta:** I see.

One of the questions I would like to ask the Comptroller General's office is that since the Passport Office certainly has an effective control over the labour efficiency as outlined by the Auditor General's report, could the Comptroller General's office give any indication of what action has been taken by any other departments and agencies, or is this almost one of a kind in terms of the general thrust that is now being taken?

**Mr. Goodwin:** Mr. Chairman, I believe for the past two years there has been tabled in the House a report by the President of the Treasury Board that outlines progress being made in the area of performance measurement. That report provides an overview of various improvements throughout the system in general; more importantly, it includes a compendium of examples where performance techniques, performance measurement systems have been developed and are considered to be of value to the managers who have developed them, and, hopefully, of use to other departments through the exposure to these developed systems. I believe the Passport Office in fact was included, if not in the 1978 report then perhaps in the 1977 report. So there is a mechanism of communicating good practice to the extent that it does exist and to the extent that it can be applied in other government operations.

**Mr. Murta:** Did the Passport Office have specific characteristics that lent it more to this approach than do other departments, or can it be applied equally well right across the board?

**Mr. Goodwin:** Perhaps Mr. Gotlieb would care to answer that question, but by and large there is a major issue of the repetition of the processes involved, the scale of those processes. When one is talking about particularly small operations I think there are certainly some limits to the degree of formality you can establish to measure certain operations. But when you have scale and you have repetition and you have continuation over time and expectation for that, then I think you have an opportunity to exploit the development of good

[Translation]

passports ont reçu une formation sur les techniques d'élaboration des normes de temps et des tâches dans l'industrie, que préfère le Vérificateur général. Où peut-on obtenir cette formation et de quoi s'agit-il exactement?

**Le président:** Monsieur Belbeck.

**M. Belbeck:** Je ne pense pas que le Vérificateur général préfère certaines normes à d'autres, à condition qu'il s'agisse de normes acceptées. Les normes les plus largement reconnues, dans ce domaine, sont probablement les *Methods Time Measurements* c'est-à-dire les mesures de la durée des tâches, qui sont enseignées par un certain nombre d'entreprises d'experts-conseils et de collèges communautaires.

**M. Murta:** Les trois employés du bureau des passeports qui ont reçu cette formation vous ont-ils donc été prêtés ou les avez-vous recrutés auprès d'une entreprise d'experts-conseils?

**M. Gotlieb:** Nous les avons envoyés à Toronto, où ils ont été formés par la Société Stevenson and Kellogg Limited, après quoi ils sont revenus à leur travail.

**M. Murta:** Très bien.

Je vais maintenant poser une question au représentant du Contrôleur général. Puisque le bureau des passeports dispose certainement du contrôle réel de l'efficacité de ses employés, comme l'indique le rapport du Vérificateur général, le contrôleur pourrait-il nous dire quelles mesures ont été prises par d'autres ministères ou organismes, ou bien le bureau est-il le seul à agir dans ce sens en ce moment?

**M. Goodwin:** Si je ne me trompe, le président du Conseil du Trésor a déposé à la Chambre, il y a environ deux ans, un rapport sur les progrès réalisés en matière d'évaluation du rendement. Ce rapport résume les améliorations apportées par divers organismes ou ministères dans ce domaine et, ce qui est peut-être plus important, fournit une liste d'exemples de normes ou de systèmes d'évaluation du rendement qui ont été mis au point dans certains cas. En fait, je crois que le bureau des passeports figurait dans le rapport de 1977, sinon dans celui de 1978. Il existe donc un système permettant de communiquer aux autres les progrès que chacun réalise.

**M. Murta:** Est-ce que parce que le bureau des passeports présentait certaines caractéristiques bien particulières que l'on a pu y appliquer cette méthode ou celle-ci peut-elle s'appliquer partout, dans la Fonction publique?

**M. Goodwin:** Monsieur Gotlieb voudra peut-être ajouter des précisions à ma réponse mais je dirais que le facteur principal est la répartition de certaines tâches ainsi que leur caractère limité. Il faut bien se rendre compte, lorsqu'on parle de la décomposition des tâches, qu'il y a certaines limites au-delà desquelles on ne peut pas aller. Lorsqu'on a des tâches suffisamment simples et suffisamment répétitives, il est possible d'y appliquer certains principes d'évaluation du rendement et donc de les gérer en conséquence. Je crois que le bureau des passeports se trouvait dans cette catégorie.

[Texte]

standards and managing according to those standards. And I believe the Passport Office certainly has those characteristics.

• 1140

**Mr. Murta:** What was the cost involved in installing this system? And is there an ongoing cost, like a yearly cost to the Passport Office itself?

**Mr. Gottlieb:** I do not think we could just put a figure on a specific cost. It is part of the ongoing efforts of management to run an efficient delivery system.

**Mr. Murta:** What is involved in terms of cost? What would you be looking at? You say there are three extra people involved, or there are three people. Are they extra people?

**Mr. Gottlieb:** No. We paid the cost for these particular officers to be trained. That is an identifiable cost. But they are public servants who come back. And they have other duties as well. It is one part of their duties.

**Mr. Murta:** Is that the only identifiable cost then? I would like to ask, if I may, sir, the Director General of the Passport Bureau to comment in more detail on that.

**Mr. R. Sutherland (Director, Passport Office, Department of External Affairs):** Thank you, Mr. Chairman. The only real identifiable cost would be the cost of the consultant who we hired to update the standards, and that amounted to about \$20,000. But, having done that, it is an ongoing management process, without any additional costs.

**Mr. Murta:** I see. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Sutherland. Mr. Deniger.

**Mr. Deniger:** Thank you, Mr. Chairman. I will be brief and my questions will deal with paragraphs 4.19 to 4.24. In paragraph 4.24 it is reported that the efficiency level generally approximates 65 per cent and it gives 80 per cent as a viable goal to work towards. Although it is mentioned that the standards you used for this comparison have international acceptance, I was wondering if you could elaborate on those two figures, how they were measured and why they were chosen, and if comparable figures exist in the private sector.

**Mr. Meyers:** Mr. Belbeck will answer that question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Belbeck.

**Mr. Belbeck:** The internationally accepted standard we refer to is the 100 per cent, which is in effect the basis upon which standards have been developed for a long time. So we use generally accepted engineering standard setting technique. One would normally expect performance of an individual working at a reasonable pace to reach 100 per cent. Then the question is one of actual performance. In industrial incentive situations it is reasonable to expect about 120 per cent of that standard performance. In situations where there is no financial incentive you would expect considerably lower performance. In most industrial organizations that do not have incentives, that

[Traduction]

**M. Murta:** Quel a été le coût de ce système? En outre, quel en est le coût annuel?

**M. Gottlieb:** Je ne pense pas qu'il soit possible de répondre précisément à cette question. En effet, ceci fait partie des efforts permanents de la direction pour assurer un service efficace.

**M. Murta:** Mais vous devez quand même avoir une idée des coûts que tout cela a entraîné? Puisque vous avez parlé de trois employés qui ont reçu une formation spéciale, pouvez-vous me dire s'il s'agissait de trois employés supplémentaires?

**M. Gottlieb:** Non, nous avons simplement payé la formation de trois employés que nous avions déjà. Il s'agit sans doute là d'un coût bien connu mais il ne faut pas oublier qu'ils ont d'autres fonctions, au sein du bureau.

**M. Murta:** Ce sont donc là les seuls frais que vous pouvez identifier? Si vous me le permettez, je vais demander au directeur général du bureau des passeports de nous donner plus de détails.

**M. R. Sutherland (directeur, bureau des passeports, ministère des Affaires extérieures):** Merci, monsieur le président. Le seul coût facilement identifiable serait celui de l'expert-consultant que nous avons recruté pour améliorer les normes; il s'agissait de \$20,000. Après cela, il s'agit d'un processus permanent, qui n'entraîne pas de coûts supplémentaires.

**M. Murta:** Très bien. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Sutherland. Monsieur Deniger.

**M. Deniger:** Merci, monsieur le président. Mes questions porteront sur les paragraphes 4.19 à 4.24. Dans ce dernier paragraphe, vous indiquez que le niveau d'efficacité est généralement aux alentours de 65 p. 100 et que l'on devrait se fixer 80 p. 100 comme objectif. Vous avez certes indiqué que les normes utilisées pour procéder à cette analyse sont acceptées internationalement mais je voudrais avoir des précisions, si c'est possible, et vous demander si des chiffres comparables existent dans le secteur privé.

**M. Meyers:** Mr. Belbeck va répondre à cette question, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Belbeck.

**M. Belbeck:** Les normes internationalement reconnues dont nous parlons représentent un niveau de 100 p. 100 qui est le niveau de base utilisé depuis longtemps. Nous utilisons donc les techniques d'élaboration des normes d'ingénierie généralement acceptées. D'après ces techniques, on pourrait s'attendre à ce que le rendement d'une personne travaillant à un rythme raisonnable atteigne 100 p. 100. La question que l'on doit donc se poser ensuite concerne le rendement réel. Dans l'entreprise privée, lorsqu'il y a des stimulants quelconque, on peut raisonnablement s'attendre à un résultat de 120 p. 100. Lorsqu'il n'y a pas de stimulant financier, on s'attend généralement à un



[Text]

simply have regular time payment, most expectations range around 90 per cent of standard; they are rather happy if they can achieve 90 per cent. That is a kind of an arbitrary thing but it is the experience of quite a few industrial organizations.

Quite frankly, the 80 per cent is an arbitrary number that we have chosen. It is a bit like what represents a good game of golf. At par 72 perhaps you are happy when you break 80. In this case we are not certain what an acceptable standard is but, if you look at what exists in the private sector, then we have put forward a proposition that 80 per cent is a minimum acceptable standard for the public service.

**Mr. Deniger:** My second question might sound simplistic because I certainly am not sure if I understand everything. Can you then state, if you say that the efficiency level is at 65 per cent, that either someone is not competent or that he is basically working only 65 per cent of the time?

**Mr. Belbeck:** That is one possibility. It may also be uneven work flow, insufficient work to keep a fixed number of employees operating fully for planning in terms of the over-all manning of the operations. It does not necessarily mean that an individual is not putting forth an honest effort.

**Mr. Deniger:** So it is no statement to say that for example the bureaucracy is applied only 65 per cent of the time.

• 1145

**Mr. Belbeck:** In this case we talked about a very few examples that we have studied, so that is not a fair generalization.

**Mr. Deniger:** In paragraph 4.20, it is mentioned that there are two measurement systems that met with approval, but you do not mention them. I was wondering if you could tell me what these two systems are and how you account for their success? Why were they chosen while the others, I think 16, were not?

**Mr. Belbeck:** We give a favourable opinion on the Department of National Health and Welfare. What is the other one?

**Mr. Deniger:** The last question, Mr. Chairman. In Appendix B it is mentioned that Treasury Board has published a two-volume manual on program performance measurements, a booklet entitled *A Manager's Guide to Performance Measurement*. Has that booklet been made available to whoever wants to see it, or is it stamped "Confidential" or something like that?

**Mr. Belbeck:** That might have been a way to get even broader circulation, but no, it was freely available to anyone who wished to read it.

**Mr. Deniger:** Can I ask, then, through the Chairman, if the Clerk could obtain for me a copy of that?

[Translation]

rendement bien inférieur. Dans la plupart des entreprises où il n'y a pas de tels stimulants c'est-à-dire où les employés touchent simplement leur salaire, on s'attend généralement à des normes de 90 p. 100. En fait, on est généralement très content si on atteint ce résultat. Il s'agit peut-être là de chiffres arbitraires mais c'est ce que l'on a constaté dans beaucoup d'entreprises privées.

Je dois vous dire, bien sincèrement, que le chiffre de 80 p. 100 que nous avons retenu est très arbitraire. C'est un peu comme au golf: sur un circuit avec une normale de 72, beaucoup de gens seront contents d'arriver à 80. En ce qui nous concerne, nous n'avons pas de certitude absolue quant à ce que devrait être une norme acceptable mais, en tenant compte du secteur privé, nous nous sommes dit que 80 p. 100 pourrait constituer un minimum acceptable pour la Fonction publique.

**M. Deniger:** Ma question vous paraîtra peut-être très simpliste mais je dois la poser car, je le reconnais, je ne suis pas sûr de bien comprendre. Si vous dites que le taux de rendement est de 65 p. 100, cela signifie-t-il que quelqu'un qui travaille à ce niveau est incompetent ou que cela représente sa norme acceptable?

**M. Belbeck:** Cela dépend de chaque situation. Il se peut que la charge de travail soit régulière ou qu'il n'y ait pas suffisamment de travail pour permettre à un nombre donné d'employés de travailler en permanence à un taux de rendement supérieur. Cela ne signifie donc pas nécessairement que la personne concernée ne fait pas honnêtement son travail.

**M. Deniger:** Donc, dire que le rendement de la bureaucratie n'atteint que 65 p. 100 ne signifie pas grand-chose?

**M. Belbeck:** Je ne pense pas que cette généralisation soit acceptable, puisque nous n'avons parlé, dans notre rapport, que d'un nombre de cas très limité.

**M. Deniger:** Au paragraphe 4.20, vous indiquez qu'il y a deux systèmes d'évaluation qui ont été acceptés, mais vous ne dites pas lesquels. Pourriez-vous nous donner des précisions et nous dire pourquoi ils ont été acceptés? Pourquoi les autres, qui étaient au nombre de 16, si je me souviens bien, ne l'ont pas été?

**M. Belbeck:** Nous avons donné un avis favorable pour le ministère de la Santé nationale. Quel était l'autre?

**M. Deniger:** Je poserai ma dernière question, monsieur le président. A l'annexe B, vous mentionnez que le Conseil du Trésor a publié un manuel de deux volumes sur l'évaluation du rendement des programmes, ainsi qu'un guide sur la mesure de performance, destiné aux cadres. Ce guide est-il à la disposition de tout le monde ou a-t-il été classé secret?

**M. Belbeck:** Cela aurait peut-être été la solution pour en assurer une distribution encore plus large. Non, ce guide est disponible pour tout le monde.

**M. Deniger:** Pourriez-vous donc m'en faire parvenir un exemplaire, par le greffier du Comité?

*[Texte]*

**The Chairman:** Yes. Mr. Goodwin, could you make that available to the members?

**Mr. Goodwin:** Certainly. And it is very widely distributed throughout all departments and agencies.

**Mr. Deniger:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Could we have 20 copies?

Thank you, Mr. Deniger. Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Thank you, Mr. Chairman.

If I could just review for a minute, what I heard from the front of the room—I think what I heard—was that in labour-intensive, process-type operations, which refers to paragraph 4.26, with compensation, industry's experience is that you can have productivity levels of 120 per cent, in the private sector?

**Mr. Belbeck:** With incentive compensation, yes.

**Mr. Hawkes:** With incentive compensation. Does that incentive compensation tend to be financial?

**Mr. Belbeck:** Yes.

**Mr. Hawkes:** Okay, and that is compared to the 65 per cent level of productivity which your estimates says you found in the Public Service of Canada in these kinds of operations, labour-intensive, process-type operations?

**Mr. Belbeck:** The 65 per cent is a non-incentive operation, and a very small sample.

**Mr. Hawkes:** And a very small sample. In the compensation arrangements in the private sector, is there financial incentive for managers characteristic in those situations?

**Mr. Belbeck:** The managers of those employees who are incentive compensation? Generally no.

**Mr. Hawkes:** Generally no. Managers are on a fixed income kind of basis but the employees are under a set of incentive-type conditions?

**Mr. Belbeck:** Generally so.

**Mr. Hawkes:** Generally so. That perhaps relates to Mr. Desmarais' earlier questions about the involvement of unions and so on.

I think that is consistent with my own reading, that when in fact employees become involved in the determination of ways of increasing productivity, the research literature would indicate that things proceed on some kind of better basis.

In reading the Auditor General's report, there is a sense of the possibility of the translation of these kinds of audit criteria and these kinds of concerns, through Treasury Board directives, to the regions of this country in ways that will produce considerable resistance among civil servants, that the utilization of some of the techniques which you suggest in the hands of managers who are equipped to work with employees in the implementation of those techniques can in fact result in resistance and decreased efficiency. I think I would like to direct this to Mr. Goodwin. What is your current reading on the translation of Treasury Board directives to the operational level in the field in connection with the concerns that we have here today?

*[Traduction]*

**Le président:** Certainement. Monsieur Goodwin, pourriez-vous en fournir pour tous les membres du Comité?

**M. Goodwin:** Très bien. Je puis vous dire qu'il est largement distribué dans tous les ministères et organismes fédéraux.

**M. Deniger:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Pourrions-nous en avoir 20 exemplaires?

Merci, monsieur Deniger. Monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Merci beaucoup, monsieur le président.

J'aimerais revenir un instant sur quelque chose que j'ai entendu tout à l'heure. Si j'ai bien compris, au sujet du paragraphe 4.26, on a dit que dans les entreprises employant beaucoup de main-d'œuvre et comportant des tâches assez répétitives, le secteur privé obtenait des niveaux de productivité de 120 p. 100. Est-ce bien cela?

**M. Belbeck:** Avec des primes à la stimulation.

**M. Hawkes:** Très bien. Ces primes à la stimulation doivent-elles être financières?

**M. Belbeck:** Oui.

**M. Hawkes:** En comparaison, pour le même type d'activités, dans la Fonction publique, on n'a un taux de productivité que de 65 p. 100?

**M. Belbeck:** Ce chiffre ne s'applique qu'à un très petit échantillon et concerne des activités où il n'y a pas de prime à la stimulation.

**M. Hawkes:** D'accord. Dans les entreprises du secteur privé où l'on a constaté ces résultats, y a-t-il également des primes financières pour les cadres?

**M. Belbeck:** Non, en général, ce n'est pas le cas.

**M. Hawkes:** Bien. Les cadres ont donc un salaire fixe, mais leurs employés sont payés en vertu d'un système de primes?

**M. Belbeck:** C'est généralement le cas.

**M. Hawkes:** Cette constatation devrait peut-être être rattachée aux questions de M. Desmarais sur la participation des syndicats.

Cela dit, ces remarques sont assez conformes à mes propres opinions, à savoir que lorsque les employés participent à la détermination des méthodes d'augmentation de la productivité, les choses se passent généralement beaucoup mieux.

À la lecture du rapport du vérificateur général, je crois percevoir l'évocation du fait que l'application de ces critères et de ces systèmes, par les directives du Conseil du Trésor, aux diverses régions du pays, risque de susciter une résistance considérable de la part des fonctionnaires. En d'autres termes, vous dites que l'utilisation de ces techniques, par des cadres qui ne sont pas équipés pour travailler avec leurs employés dans ce système, pourrait susciter des résistances et entraîner une diminution de l'efficacité. Je voudrais donc demander à M. Goodwin quel a été, d'après lui, le résultat de l'application, au niveau opérationnel, des directives du Conseil du Trésor reflétant vos préoccupations?



[Text]

**Mr. Goodwin:** I have absolutely no doubt in my mind that whenever one establishes "system" to measure an individual's productivity or a group of individuals' productivity, that in itself is a very threatening activity. And I think it takes a great deal of managerial skill to introduce such approaches when perhaps over time that degree of formalization has not been something that individuals have been accustomed to working within. I think it is inevitable that there is a degree of threat, if you like, in the very establishment of the system. Good management approaches would take that into account and it certainly would be used in a way where you would diminish as much of the threat as possible.

• 1150

I believe, as well, that a great number of people have difficulty in seeing the value in detailed quantitative systems. Perhaps earlier in the 1970s, when there was a great emphasis placed on the development of systems, there tended to be an over-emphasis on the quantitative aspect of performance measurement systems, and I think common sense told a lot of people that the application in many cases was not very feasible. I think we have moved away from that to some degree, lessened the threatening nature of that, if you like, undue degree of quantification, and now have a much better chance of developing systems by managers, hopefully in co-operation with the people who they are responsible for managing, but that in fact make sense to that manager as opposed to trying to satisfy some higher demand for quantification. I believe that systems can be applied very usefully, effective systems, but it does take a lot of skill and it takes a degree of understanding of the activities involved that certainly would take in the kind of criteria you were talking about earlier in terms of scale and applicability. But there is no doubt that this type of management control, if you like, against standards is threatening to an employee. As you have observed, Mr. Belbeck says that perhaps when there are greater incentives to operate under that, and the individual can see some payoff for himself, then the degree of acceptance is bound to be much higher. But in the Public Service, unfortunately, that is not very often the case.

**Mr. Hawkes:** At least not so far.

**Mr. Goodwin:** Not so far.

**Mr. Hawkes:** For your information, as a riding politician, I am having an increasing number of civil service employees who request time in my office for a quiet conversation, and part of the translation I am getting is the use of the word "harassment", that there is counting going on out there in the region related to people's performance, and it is not well explained. The understanding of some of the directives, as they translate down to the regions of the country, I suggest, are not well understood. I think we are in agreement that it is the sensitivity and understanding of management that would make these directives viable and lead to the desired improvement in performance.

Who is measuring the performance of the managers, and what are the rewards and punishments related to the required skills to manage effectively?

[Translation]

**M. Goodwin:** Il ne fait pour moi aucun doute que lorsqu'on instaure des systèmes d'évaluation de la productivité des personnes ou des groupes, ceci est généralement perçu comme une menace. Je crois d'ailleurs que les gestionnaires doivent faire preuve de beaucoup de talent pour introduire ces conventions avec lesquelles les employés n'ont pas l'habitude de travailler. Il est donc inévitable que la mise en vigueur même du système pose une certaine menace, si vous voulez. De bons gestionnaires en tiendraient compte pour alléger ces craintes dans la mesure du possible.

Aussi, je crois qu'énormément de gens éprouvent de la difficulté à comprendre la validité des systèmes quantitatifs. Au début des années 70, on a insisté sur le développement des systèmes, et surtout sur l'aspect quantitatif des normes pour l'évaluation du rendement; le bon sens a amené les gens à se rendre compte que l'application de tels systèmes n'était pas, dans la majorité des cas, faisable. Nous nous sommes éloignés dans une certaine mesure de cette approche quantitative, réduisant ainsi son caractère menaçant. Il est donc plus facile à l'heure actuelle d'élaborer les systèmes, de préférence en collaboration avec les responsables de la direction. Mais maintenant, ces gestionnaires peuvent saisir la valeur de nos objectifs et ne craignent pas que l'on vise simplement à satisfaire aux exigences quantitatives d'un système quelconque. La mise en vigueur de ces systèmes peut être très utile, très efficace, mais elle exige beaucoup de compétence et de compréhension. Quand vous parliez plus tôt de l'échelle et de l'application des critères, vous faisiez sans doute allusion à cette acceptation du système qui doit exister. Ce genre de contrôle de la gestion par critères constitue, sans aucun doute, une menace pour l'employé. Comme vous l'avez dit, M. Belbeck a précisé que lorsque l'employé peut prévoir des bénéfices pour lui, il est beaucoup plus encouragé à accepter les critères en question. Malheureusement, dans la Fonction publique, les choses ne se passent pas souvent ainsi.

**M. Hawkes:** Du moins, pour le moment.

**M. Goodwin:** Pour le moment.

**M. Hawkes:** Pour votre gouverne, je dois vous dire que je reçois de plus en plus de fonctionnaires dans mon bureau qui me laissent entendre qu'ils sont harcelés, que leur rendement fait l'objet d'une évaluation quantitative et que l'on ne leur explique pas clairement le système. Je crois que les directives ne sont pas bien traduites dans les régions de ce pays et, conséquemment, ne sont pas très bien comprises. Nous sommes tous d'accord pour dire que c'est aux gestionnaires de se montrer sensibles et intelligents, pour que ces directives soient viables et pour qu'elles mènent à l'amélioration voulue du rendement.

Qui fait l'évaluation du rendement des gestionnaires et quels sont les bénéfices et les désavantages auxquels ces gens peuvent s'attendre?

[Texte]

**Mr. Goodwin:** Of course, as you know, throughout all government departments there is a system of personnel appraisal, and that includes all levels of managers, including deputy ministers—Mr. Gobleb, I believe—through a committee of senior officials. The appraisal systems in operation are certainly intended to take into account all of the kinds of factors one would expect to find in the discharge of a manager's duties. Certainly, the more formally and the stronger managed departments establish rather specific goals and targets for managers so that the levels of expectations are clearly understood and the best form of personnel appraisals are those that are conducted against agreed upon objectives and targets for their performance over the appraisal period. As you well know, the whole area of personnel appraisal is a very difficult thing, but certainly that is a process that goes on to varying degrees of excellence in the public service and it is one against which most individuals feel that their careers are very much geared towards.

• 1155

**The Chairman:** Your time is up, Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Thank you.

**The Chairman:** Let me just mention that I have the following questioners on my list: Mr. Taylor, Mr. Bosley, Mr. Berger, Mr. Desmarais, and Mr. Cook who has questions directly related to the Passport Office.

It is now four minutes to twelve and I would not like to let Mr. Gotlieb and the other representatives from External Affairs escape without dealing with the Passport Office directly. They will have an opportunity to come back on government-wide issues on Thursday morning. So my question to the people who have their names down is, do any of you have government-wide issues that you wish to raise at this point?

Yours is a government-wide issue, Mr. Taylor. Mr. Berger, yours is a government-wide issue. Are there any related specifically to the Passport Office? Yours is, Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** To a degree.

**The Chairman:** Mr. Berger, is yours related to the Passport Office?

**Mr. Berger:** No.

**The Chairman:** What I would like to do, if I may, is to move on to a few questions with respect to the Passport Office and if we have time towards the end we will come back on the government-wide issues, and in any event we can renew those on Thursday morning.

**Mr. Taylor.**

**Mr. Taylor (Bow River):** Thank you, Mr. Chairman. My first comment in connection with the Passport Office is that I have to judge the performance of that Office in the way I find it myself. In the Edmonton Office, the Calgary Office and during the last few months the Ottawa Office, I have found the performance superb both in courtesy and in endeavouring to get the passports out quickly. So I am talking from my own experience. I almost wonder, unless it was on account, as it

[Traduction]

**M. Goodwin:** Comme vous le savez, dans tous les ministères du gouvernement, on évalue le personnel, et cela comprend tous les niveaux de gestion, dont les sous-ministres—M. Gotlieb, je crois?—au moyen d'un comité de hauts fonctionnaires. Les systèmes d'évaluation en place visent à tenir compte de tous les facteurs qui entreraient dans les fonctions d'un gestionnaire. Certes, les gestionnaires dans les ministères qui sont gérés de façon plus conventionnelle et plus rigide doivent viser des objectifs assez précis. Les employés savent exactement quel rendement on attend d'eux et les meilleures évaluations s'effectuent là où les normes sont explicites. Comme vous le savez, toute cette question de l'évaluation du personnel est très épineuse. C'est un processus qui réussit à différents degrés au sein de la Fonction publique, mais qui s'inscrit dans la carrière de la plupart des employés.

**Le président:** Votre temps est écoulé, monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Merci.

**Le président:** Il me reste donc MM. Taylor, Bosley, Berger, Desmarais et Cook, qui aura des questions portant directement sur le Bureau des passeports.

Il est maintenant midi moins quatre, et je ne voudrais pas que M. Gotlieb et les autres représentants des Affaires extérieures s'esquivent sans qu'on ait l'occasion de poser des questions sur le Bureau des passeports. Ils reviendront jeudi matin, lorsqu'on mettra en délibération les questions touchant le gouvernement en général. Donc, à ceux qui ont toujours leurs noms sur la liste, je demanderais de me dire l'objet de leurs questions.

Monsieur Taylor, la vôtre porte sur le gouvernement en général; M. Berger, également. A-t-on des questions portant sur le Bureau des passeports en particulier? Vous en avez, monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Dans une certaine mesure.

**Le président:** Monsieur Berger, vos questions porteront-elles sur le Bureau des passeports?

**M. Berger:** Non.

**Le président:** Si vous me le permettez, j'aimerais que l'on passe d'abord aux questions sur le bureau, et ensuite, si le temps nous le permet, aux questions touchant le gouvernement en général; dans tous les cas, nous pourrions les reprendre jeudi matin.

Monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Merci, monsieur le président. J'aimerais d'abord faire des commentaires sur mes contacts personnels avec le bureau. A Edmonton, Calgary, et récemment à Ottawa, j'ai constaté que les services de traitement des passeports sont offerts avec courtoisie et célérité. Je parle maintenant de mon expérience personnelle. J'irai même jusqu'à me demander pourquoi on a dépensé tout cet argent pour passer en revue l'efficacité du ministère, à moins qu'il ne s'agissait

[Text]

says, the efficiency of that department, that we spent a lot of money reviewing it. I think we can learn an awful lot from that department and many other departments of government.

The next point that I would like to raise is with regard to the consultants. I am amazed at the amount of money we are spending on consultants. In the Passport Office alone you have expert people, people who have spent their lives in that department, in doing that work, and then we spend \$20,000 on somebody outside who hardly knows what a passport is. He comes in and he interviews the department and you give him \$20,000 for it. Why do we not use the expertise in our departments instead of this, in my view, nonsensical program of continually going outside to consultants when we have the expertise right in our departments?

The third point I would like to raise is not highly applicable to the Passport Office, and perhaps you would rather me leave that at the moment.

**The Chairman:** I am not sure what it is, Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** I think it is very important. We talked about the training of managers, and all that is fine. The thing that bothers me is that it does not matter how highly a manager is trained, unless he has the responsibility and the authority to carry out that responsibility it is not going to show up in increased output and in increased performance. One of the things that is most annoying to me is where you put in a man and give him the responsibility of running a government department or a section of a government department and then you do not give him the authority to carry out what he thinks is best. I can cite examples and I plan to do it in some of the other departments as we go along, where a man has charge of a \$9 million or a \$15 million plant and he is supposed to be held responsible for it, and then when he wants to fire somebody he has to refer it to Ottawa and maybe three or four months later he gets the authority to fire a man.

**An hon. Member:** Oh, no.

**Mr. Taylor (Bow River):** Or not to fire him. He is the one; he should have that authority. What I am trying to get at is this: Are there so many rules and regulations and red tape and maybe union rigmarole that prevent a manager from doing what he thinks is best? If we are going to give him the responsibility, why do we not give him the authority and then put our finger on him if something goes wrong? Is there something wrong with that idea?

• 1200

**The Chairman:** Mr. Taylor, I think it is a very important area that you have touched upon and, certainly, if there is any government-wide issue that is certainly one. I suggest that we try to obtain a response to the initial two questions that you put and perhaps we could come back to that one when we are reviewing the Post Office, to which it may seem particularly appropriate.

**Mr. Taylor (Bow River):** I would like that very much, because that is the department I am referring to when I raise that question.

[Translation]

d'une vérification quelconque. A mon avis, nous pourrions apprendre beaucoup de ce ministère, ainsi que de bien d'autres ministères du gouvernement.

Mes remarques suivantes portent sur l'embauche d'experts-conseils. Je suis vraiment étonné par les sommes que nous dépensons pour retenir les services d'experts-conseils. Au Bureau des passeports même, vous avez des spécialistes, des gens qui ont passé toute leur vie à travailler au ministère, et on dépense \$20,000 pour embaucher quelqu'un de l'extérieur qui sait à peine ce que c'est qu'un passeport. Il vient interviewer les membres du ministère, et vous lui donnez \$20,000. Pourquoi n'employons-nous pas les compétences qui se trouvent dans nos ministères, au lieu de toujours avoir recours aux services d'experts-conseils, ce qui est ridicule, à mon avis?

Ma troisième question ne s'applique pas complètement au Bureau des passeports; donc, vous voudrez peut-être que je la pose plus tard.

**Le président:** Je ne peux pas prédire votre question, monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Elle est très importante. Nous avons parlé de la formation des gestionnaires. Tout cela est bien beau. Ce qui me préoccupe, c'est que, peu importe la formation que reçoit un gestionnaire, si on ne le dote pas de la responsabilité et de l'autorité adéquates, ses connaissances ne se traduiront pas par une amélioration de la production et du rendement. Une des choses qui me tracassent le plus, c'est de voir un chef de section, ou de ministère gouvernemental, qui n'a pas l'autorité nécessaire pour exercer ses fonctions de façon satisfaisante. Je pourrais vous citer l'exemple,—ce que j'ai l'intention de faire pour d'autres ministères, d'ailleurs,—d'un employé qui a été chargé d'une usine dont le chiffre d'affaires est de 9 ou de 15 millions de dollars, et qui, chaque fois qu'il veut mettre quelqu'un à pied, doit en référer à Ottawa et attendre jusqu'à trois ou quatre mois pour recevoir l'autorisation voulue.

**Une voix:** Ah, non.

**M. Taylor (Bow River):** C'est lui qui devrait avoir cette autorité de décider si un employé sera congédié ou non. Voilà ce que je veux savoir: y a-t-il tellement de règles, de règlements, de paperasserie et de chinoïseries syndicales qu'un gestionnaire se voit empêché de faire de son mieux? Si on veut lui confier une responsabilité, ne devrions-nous pas lui donner aussi l'autorité voulue, pour qu'on sache exactement à qui s'adresser si quelque chose ne va pas? N'est-ce pas une suggestion valable?

**Le président:** Monsieur Taylor, c'est un point très important que vous venez de soulever, et qui a certainement trait au gouvernement en général. Je propose que l'on réponde à vos deux premières questions, pour ensuite revenir à la troisième lors de l'étude des crédits des Postes, qui serait le domaine approprié.

**M. Taylor (Bow River):** Cela me va, parce que ma question visait justement ce ministère-là.



[*Texte*]

**The Chairman:** Mr. Meyers? Mr. Gottlieb.

**Mr. Gottlieb:** I would first of all, if I may with your permission, thank the hon. member for his kind comments about the quality of the performance of the Post Office.

**Mr. Thacker:** Mr. Gottlieb is announcing, I think, a change in employment.

**Mr. Gottlieb:** I would like to volunteer the comment, if I might, Mr. Chairman, as I read the comments of the Auditor General on the Passport Office in particular, the comments he submitted to this Committee, they do find that the Passport Office has met the Auditor General's efficiency audit criteria. But on the question of consultants, that particular question, I could also comment.

We have used our basic resources over the years. We do believe we have a competent and efficient manager in the Department of External Affairs in the Passport Office. I may say that we have received, I believe, and I have had the good fortune or misfortune of being a Deputy Minister for a number of years, many tributes to the efficiency of that particular operation. But we did use a consultant recently because so much work is going on in the field of management techniques and there is so much experience gained in the private sector that we thought we could benefit from a relatively small contract with members of the private sector to learn what some of the latest developments are in the types of management techniques and productivity standards that are being developed in other organizations.

**The Chairman:** Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** I suppose that occasionally it is wise to have someone from the outside to take a look at the whole operation. But this consulting business is getting too widely spread. There were so many things that irked me for a number of years in the Department of Highways that we just simply refused to have consultants. When we needed a job done, we had one of our engineers do it or one of our highly trained people who spent their lives in that department.

I did yield to one firm of consultants and all they did was come and talk to our engineers and reproduce what they heard from the engineers. You might as well save the money. So I am not a believer in consultants, except in very rare cases where you want somebody outside . . .

**Mr. Thacker:** Rare.

**Mr. Taylor (Bow River):** Rare is right—r-a-r-e underlined—where you want an outside opinion as to what you think might be improved.

That is all, thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Taylor. Mr. Bosley.

**Mr. Bosley:** Mr. Chairman, I will honour your request to stick with the Passport Office, although I have some other questions I would like to ask of a general nature.

I should echo perhaps that the Toronto office is equally as efficient and as popular as the Alberta office. It works like a charm, and the folks who run it are highly regarded in the Toronto area. So let us start with the good news.

[*Traduction*]

**Le président:** Monsieur Meyers? Monsieur Gottlieb.

**M. Gottlieb:** D'abord, si vous me le permettez, j'aimerais remercier l'honorable député de ses remarques généreuses sur la qualité des services offerts aux Postes.

**M. Thacker:** Je crois que M. Gottlieb nous annonce un changement d'emploi.

**M. Gottlieb:** Monsieur le président, j'aimerais dire que le vérificateur général a constaté que le Bureau des passeports satisfait aux critères de vérification de l'efficacité, et il en fait part dans les commentaires qu'il a soumis au Comité. Je pourrais également commenter la question des experts-conseils.

Nous avons employé nos ressources au cours des années. Nous croyons que le gestionnaire du Bureau des passeports, au ministère des Affaires extérieures, est compétent et efficace. J'ai eu le privilège, ou le malheur, d'être sous-ministre pendant plusieurs années, et je sais qu'on a loué l'efficacité de ce bureau à plusieurs reprises. Toutefois, nous avons retenus les services d'un expert-conseil, car nous avons cru pouvoir profiter des plus récents développements dans le domaine des techniques de la gestion. Le secteur privé a beaucoup d'expérience dans ce domaine et nous étions d'avis qu'un petit contrat pourrait nous apprendre quelques-unes des techniques de gestion et des normes de productivité qui s'appliquent dans d'autres organismes.

**Le président:** Monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Il est peut-être souhaitable que quelqu'un de l'extérieur étudie le fonctionnement général de tel ou tel service. Mais on a beaucoup trop recours aux services d'experts-conseils, à mon avis. Beaucoup de méthodes du ministère de la Voirie m'ont embêté, mais nous avons catégoriquement refusé d'embaucher des experts-conseils. Lorsqu'il y avait quelque chose à faire, nous demandions à l'un des ingénieurs ou des employés chevronnés de s'en occuper.

Toutefois, j'y ai consenti une fois, et les experts-conseils sont venus parler à nos ingénieurs, pour ensuite répéter ce que ceux-ci leur avaient dit. On aurait mieux fait de garder notre argent. Je ne suis pas favorable aux experts-conseils, sauf dans les cas rares où il faudrait . . .

**M. Thacker:** Rares.

**M. Taylor (Bow River):** . . . et je souligne, rares, lorsqu'on veut avoir une autre opinion sur des améliorations éventuelles.

C'est tout, merci.

**Le président:** Merci, monsieur Taylor. Monsieur Bosley.

**M. Bosley:** Monsieur le président, je vais respecter votre demande de se limiter au Bureau des passeports, quoique j'aurais d'autres questions d'ordre plus général.

Je devrais peut-être faire écho aux paroles de mon collègue en disant que le bureau de Toronto est aussi efficace et aussi populaire que le bureau de l'Alberta. On estime beaucoup les responsables de ce bureau-là. Donc, commençons par les bonnes nouvelles.

[Text]

• 1205

What I am interested in is, now that you have been tapped as the No. 1 most efficient department, I want to know how you are going to improve your performance. My calculations suggest that in fiscal 1977-78 you were through-putting approximately 8.5 passports per employee at a cost of approximately \$11. Tell me how you are going to make that cheaper and faster.

**The Chairman:** Mr. Gotlieb.

**Mr. Gotlieb:** With your permission, could I ask the Director General of the Passport Bureau to comment?

**The Chairman:** Mr. Sutherland.

**Mr. Sutherland:** Thank you, Mr. Chairman. With great difficulty, I suppose is the short answer. The 8 passports per person at \$11 a turn: I do not know what period that covers.

**Mr. Bosley:** I just used the figures in your report, which indicated 745,000 passports for 387 people at approximately \$8.7 million.

**Mr. Sutherland:** That is 8.5 passports per person per day, is it?

**Mr. Bosley:** Yes.

**Mr. Sutherland:** We just have to continue to observe opportunities to improve. I cannot give you any concrete plan that we have. We manage as best we can. We look for opportunities, we ask for suggestions and, hopefully, these are fruitful. What more we can do I really cannot say, Mr. Chairman.

**Mr. Bosley:** How mechanized is the operation?

**Mr. Sutherland:** The passport writing part of it is well mechanized. We have a new passport-writing equipment system recently installed that should produce more efficient and perhaps quicker, more reliable information, and produce passports of better quality. Whether in fact there will be real savings in terms of personnel or money we are not sure yet, but it replaces obsolete equipment.

**Mr. Bosley:** Presumably you will not make the changes without being in line with the Auditor General's report and estimate of the savings involved?

**Mr. Sutherland:** We certainly intend to co-operate with the Auditor General and his observations. I think we have done that; whether in fact they are going to produce positive, concrete results, we will have to wait and see.

**Mr. Bosley:** One of the ways this is sometimes measured in terms of a capital figure is, do you have any idea what your equipment or capital investment is per employee to produce passports?

**Mr. Sutherland:** When you talk equipment, I presume you are talking office equipment or passport-writing equipment as opposed to the other capital investment, which includes furniture and so on and so forth. No I cannot say right off, Mr. Chairman, what the ratio is of employee to invested dollar. No, I cannot.

[Translation]

Maintenant, je veux savoir comment, puisque vous êtes considérés comme le ministère le plus efficace, vous allez améliorer votre rendement. D'après mes calculs, pour l'année financière 1977-1978, chaque employé de votre bureau a traité environ 8.5 passeports pour \$11. Dites-moi comment vous allez le faire plus vite, à un coût inférieur?

**Le président:** Monsieur Gotlieb.

**M. Gotlieb:** Si vous me le permettez, je vais demander au directeur général du Bureau des passeports d'y répondre.

**Le président:** Monsieur Sutherland.

**M. Sutherland:** Merci, monsieur le président. Je le fera difficilement. Je ne sais pas à quelle période vous vous reportez.

**M. Bosley:** Je viens de reprendre les chiffres de votre rapport, où on apprend que 387 employés traitent 745,000 passeports pour environ 8.7 millions de dollars.

**M. Sutherland:** Ça fait 8.5 passeports par personne par jour, n'est-ce pas?

**M. Bosley:** Oui.

**M. Sutherland:** Il faudra simplement saisir les occasions pour faire des améliorations voulues. Je ne puis vous donner de projet précis. Nous faisons notre possible, nous profitons des occasions et nous écoutons les propositions, qui sont, nous l'espérons, fructueuses. Je ne pourrais pas être plus précis, monsieur le président.

**M. Bosley:** Dans quelle mesure vos opérations sont-elles mécanisées?

**M. Sutherland:** Les inscriptions dans les passeports se font au moyen de machines. On a tout récemment installé de l'équipement pour remplir les passeports de façon automatique, système qui devrait produire des données plus vite et plus efficacement, ainsi que des passeports de meilleure qualité. Il y aura des économies en ressources humaines ou financières, nous ne le savons pas encore mais le système remplace de l'équipement désuet.

**M. Bosley:** Vraisemblablement, vous ne feriez pas de changements sans respecter le rapport du vérificateur général et sans évaluer les économies qui en découleraient?

**M. Sutherland:** Nous avons pleinement l'intention de collaborer avec le vérificateur général et de respecter ses remarques. Nous avons, en effet, effectué les modifications voulues, mais il faudra attendre avant de décider si les résultats seront positifs.

**M. Bosley:** Une des meilleures façons de contrôler l'efficacité, c'est de calculer l'équipement ou le capital investi par employé? le savez-vous?

**M. Sutherland:** Lorsque vous parlez d'équipement, je suppose que vous parlez de l'équipement qui sert au traitement automatique des passeports, et non pas des investissements en capital, ce qui comprend les meubles, et ainsi de suite. Non, monsieur le président, je ne peux pas vous dire le nombre de dollars investis par rapport au nombre d'employés.



[Texte]

**Mr. Bosley:** You do not have an effective salary figure for 387 people? The difference has to be the balance.

**Mr. Sutherland:** Not in terms of capital cost, Mr. Chairman. The difference would surely be the other operating costs I can give you the costs of operating the . . .

**Mr. Bosley:** Am I to understand then that the operating budget expressed in the document is not the total cost of producing passports?

**Mr. Sutherland:** Yes, I am sure it is.

**Mr. Bosley:** So your capital infrastructure costs are presumably in that figure somewhere.

**Mr. Sutherland:** No, that would be the annual operating costs, I presume. I do not know what you are reading from, sir.

**Mr. Bosley:** I am reading from the document produced by the AG. The headline is "Efficiency—Passport Office".

**Mr. Sutherland:** We had an operating budget of \$8.7 million. I can tell you what that comprises if you wish.

**Mr. Bosley:** That is the total cost of producing passports.

**Mr. Sutherland:** That is right; for that year.

**Mr. Bosley:** Including all your capital outlays.

**Mr. Sutherland:** Including the interest and amortization of capital.

**Mr. Bosley:** That answers my question. Mr. Chairman, I do have some other questions but I am happy to defer on the matter to deal with the Passport Office.

**The Chairman:** You still have a few minutes remaining. Why do you not ask a few, if you like?

**Mr. Bosley:** If I may, Mr. Chairman, maybe someone can tell me, since the report indicates the Passport Office is regarded as an efficient department, if it is at the 80-per-cent standard.

**Mr. Sutherland:** Mr. Chairman, for the development of manpower resources for estimate purposes, we base our requirements on an 83-per-cent standard of productivity.

**Mr. Bosley:** Somebody indicated that Health and Welfare was the other efficient department; is it operating at a similar standard? What I am leading to is that if you have a couple at around 80 per cent, imagine what the bad ones are and what levels they are at.

**An hon. Member:** God knows.

• 1210

**The Chairman:** Mr. Belbeck.

**Mr. Belbeck:** We gave the Department of Health and Welfare favourable comment on their performance measuring system, but it is not based on standards. So we had no way there of measuring their efficiency.

[Traduction]

**Mr. Bosley:** Ne savez-vous pas quels sont les salaires totaux de ces 387 personnes? L'écart entre les deux chiffres serait le solde.

**Mr. Sutherland:** Non, pas en ce qui a trait au coût en capital, monsieur le président. La différence sera certainement les coûts de fonctionnement. Je pourrais vous les donner . . .

**Mr. Bosley:** Puis-je conclure, donc, que le budget de fonctionnement qu'on trouve dans le document ne reflète pas le coût total de la production des passeports?

**Mr. Sutherland:** Je suis certain qu'il le reflète.

**Mr. Bosley:** Donc, on pourrait sans doute y trouver les coûts de l'infrastructure aussi.

**Mr. Sutherland:** Non, il s'agirait plutôt des coûts annuels de fonctionnement. Je ne sais pas quel document vous citez, monsieur.

**Mr. Bosley:** Il s'agit du document préparé par le vérificateur général. Il est intitulé: *Efficiency—Le Bureau des passeports*.

**Mr. Sutherland:** Notre budget de fonctionnement était de 8.7 millions de dollars. Je peux vous dire ce qui est compris dans ce montant, si vous voulez.

**Mr. Bosley:** C'est le coût total de la production des passeports.

**Mr. Sutherland:** C'est exact; pour l'année en question.

**Mr. Bosley:** Y compris toutes les dépenses en capital.

**Mr. Sutherland:** Y compris l'intérêt et l'amortissement du capital.

**Mr. Bosley:** Vous avez répondu à ma question. Monsieur le président, j'ai d'autres questions, mais je les remettrai volontiers à plus tard, pour poursuivre avec le Bureau des passeports.

**Le président:** Il vous reste encore quelques minutes. Vous pourriez en poser quelques-unes, si vous voulez.

**Mr. Bosley:** Si vous me le permettez, monsieur le président, puisqu'on dit dans le rapport que le Bureau des passeports est considéré comme un service efficace, quelqu'un pourrait-il me dire si ce bureau a atteint la norme de 80 p. 100?

**Mr. Sutherland:** Monsieur le président, en ce qui concerne les ressources humaines, nous nous basons sur la norme de 83 p. 100.

**Mr. Bosley:** On a déjà indiqué que le ministère de la Santé et du Bien-être social est l'autre organisme efficace; a-t-il les mêmes normes? Si deux ministères du gouvernement arrivent à respecter le critère de 80 p. 100, imaginez à quel niveau sont rendus les pires.

**Une voix:** Dieu seul le sait.

**Le président:** Monsieur Belbeck.

**Mr. Belbeck:** Nous avons félicité le ministère de la Santé et du Bien-être, qui a un très bon système de mesure de la performance, mais ce dernier n'est pas fondé sur des normes. Nous n'avons donc pas pu mesurer le rendement du ministère.

*[Text]*

**Mr. Bosley:** How can you tell me that the level of efficiency is roughly 65 per cent if you do not know what the levels of efficiency are?

**Mr. Belbeck:** That number was taken from three small examples. I have tried to stress the point that that is a very small sample of all the systems we measure.

**Mr. Bosley:** Do you regard the figure as meaningful?

**Mr. Belbeck:** I think it is meaningful but I do not feel it would be appropriate to extrapolate that to the rest of the public service.

**Mr. Bosley:** Then what is its meaning?

**Mr. Belbeck:** It means that in the small group we were able to examine that was the level of efficiency we found.

**Mr. Bosley:** You would be very clear about this. You are telling me that, within a small sample that you regard as unrepresentative of the public service, you found 65 per cent?

**Mr. Belbeck:** I am not sure they were unrepresentative; I am just not prepared to say that they are representative.

**Mr. Bosley:** Surely it can only be useful and meaningful to us if it is representative.

**Mr. Belbeck:** Yes.

**Mr. Bosley:** So what am I to take it as, representative and useful or not representative and useless? With great respect. It is a very nice figure and it produces a whole long discourse on the savings that are available if one gets to 80 per cent.

It is an old accountant's principle of materiality. Should I look at this as an area to find some money or not? I can only do that if you are telling me the figure is meaningful.

**Mr. Belbeck:** It suggests to me that it is appropriate to examine further. I think there is a hint there that, if one examined further, one might find the same.

**Mr. Bosley:** Are you going to examine further?

**Mr. Belbeck:** Mr. Meyers?

**The Chairman:** Mr. Meyers.

**Mr. Meyers:** Yes. I think it is a very good question. We had exactly the same concern at the time we decided whether or not to publish the figure.

We have extended the tests this year. We will be able to publish a figure for one relatively large group that is representative of the level of efficiency in the government for one category of employee. But such measurement is costly and it does take time, and we did not have time to do it last year.

**Mr. Bosley:** But surely, you are suggesting if that kind of saving is available if that performance is improved, then you had better find out whether that is the level of performance to improve.

**Mr. Meyers:** Precisely.

**Mr. Bosley:** One final question, if I may, Mr. Chairman. What do you estimate as the normal industrial package cost as a percentage of payroll of efficiency incentive measures? There is a pretty standard guideline for that in Stevenson and

*[Translation]*

**M. Bosley:** Comment pouvez-vous déterminer que le rendement est de 65 p. 100 si vous n'avez pas pu le mesurer?

**M. Belbeck:** Nous sommes parvenus à ce pourcentage à partir de trois petits exemples. Nous avons bien souligné qu'il s'agit d'un très petit échantillon de tous les systèmes que nous mesurons.

**M. Bosley:** Ce chiffre est-il valable?

**M. Belbeck:** Je pense que oui, mais il ne conviendrait pas de l'appliquer au reste de la Fonction publique.

**M. Bosley:** A quoi sert-il, alors?

**M. Belbeck:** Nous pouvons dire que c'est là le rendement du petit groupe que nous avons pu étudier.

**M. Bosley:** Vous me dites donc qu'un petit échantillon, qui, à votre avis, n'est pas représentatif de la Fonction publique vous a permis de déterminer que le rendement était de 65 p. 100.

**M. Belbeck:** Je ne dirais pas qu'il n'est pas représentatif. Je n'irais pas jusqu'à dire non plus qu'il l'est.

**M. Bosley:** Mais ce chiffre n'est valable que s'il est représentatif.

**M. Belbeck:** C'est cela.

**M. Bosley:** Que dois-je penser, alors? Sauf le respect que je vous dois, je ne peux qu'en conclure que si nous atteignons 80 p. 100, nous pourrions réaliser de grosses économies.

J'applique ici le bon vieux principe de la matérialité. Peut-on tirer de l'argent de cela, ou non? Si vous me dites que le chiffre est valable, ce serait possible.

**M. Belbeck:** Pour moi, c'est une base qui me pousse à aller plus loin. Nous avons déjà un indicateur et si nous y regardons de plus près, nous pourrions peut-être trouver la même chose.

**M. Bosley:** Allez-vous le faire?

**M. Belbeck:** Monsieur Meyers?

**Le président:** Monsieur Meyers.

**M. Meyers:** En effet. C'est une très bonne question. Nous nous la sommes posée au moment où il s'est agi de décider si on allait publier ce chiffre ou non.

Cette année, les tests seront plus poussés. Nous pourrions publier un chiffre qui portera sur un groupe plus étendu et il sera représentatif du niveau de rendement d'une catégorie d'employés gouvernementaux. Mais il faut du temps et de l'argent pour faire ces calculs, et l'an dernier, nous n'avions ni l'un ni l'autre.

**M. Bosley:** En améliorant la performance, on pourrait réaliser des économies. La première chose à faire serait donc d'établir le niveau de performance.

**M. Meyers:** Exactement.

**M. Bosley:** Une dernière question. A combien évaluez-vous le coût industriel d'ensemble, en tant que pourcentage de la rémunération, pour ce qui est des mesures d'encouragement du rendement? Il existe une norme assez générale dans le manuel

[Texte]

Kellogg Limited manual but I cannot remember what the figure is. Do you remember?

**Mr. Belbeck:** No, I cannot.

**Mr. Bosley:** Well then, what I am wondering is this. This is a separate question. Why are we living with an 80 per cent standard if normal in a nonincentive scheme is 90 per cent? That is the first part of the question.

The second part of the question is: if financial incentives produce 120 per cent performance instead of 90 per cent performance, then it seems to me any financial incentive system that costs less than 30 per cent is useful. Why are we not looking at that? Or are we looking at that?

**Mr. Cameron:** Or have we overgone it already?

**The Chairman:** Mr. Goodwin, do you have any comment on that question?

**Mr. Goodwin:** No, I do not, Mr. Chairman. I do not believe there is any area that I am aware of in the system at the moment that is considering major application of incentive standards of pay such as are being discussed here in the context of the comparable thing in the private sector, no.

**The Chairman:** It is a significant question. In reviewing the testimony on the capital acquisition project, I noticed there was reference made to merit awards for certain project managers who brought their projects in on budget. Those were the people who participated in that hearing. Is that not a financial incentive or is it simply...

**Mr. Goodwin:** I believe the Lambert Report observes on the feasibility of applying such incentives. I am not aware of...

**Mr. Gotlieb:** Managers.

**Mr. Goodwin:** Managers, yes. I am not aware of...

**The Chairman:** Of any that now exist.

**Mr. Goodwin:** I am not. Possibly Mr. Gotlieb is.

**Mr. Bosley:** Mr. Chairman, perhaps I can get the answer to this question, then.

**The Chairman:** It is your very last question.

**Mr. Bosley:** Fine. If the normal industrial performance difference is 30 per cent productivity improvement and, therefore, payroll savings costs, surely there ought to be an answer as to why we are not looking at it that either suggests one of two things: One, there is some argument that makes it impossible to bring into a public service system, which I am happy to listen to if there is such an argument, or secondly, the cost of that system is more than 30 per cent of payroll, in which case you make the argument the private sector should not do it. In short, why are we not looking to a system that would appear to bring productivities from our own standard of 80 per cent up to around 120 per cent?

• 1215

**The Chairman:** Mr. Belbeck.

**Mr. Belbeck:** Mr. Chairman, I think first of all it is probably a philosophical approach whether or not the government is prepared to introduce incentives in the broad area of the

[Traduction]

de Stevenson and Kellogg Limited, mais je ne peux me souvenir du chiffre exact. Vous en souvenez-vous?

**M. Belbeck:** Non.

**M. Bosley:** Je passe donc à une autre question. Pourquoi avons-nous pour norme 80 p. 100, si l'indicateur négatif normal est de 90 p. 100? C'est la première partie de ma question.

La deuxième partie, maintenant. Si les encouragements financiers mènent à une performance de 120 p. 100, au lieu de 90 p. 100, tout système d'encouragement qui coûterait moins de 30 p. 100 serait donc utile. Pourquoi ne pas envisager la chose sous cet angle? Le faisons-nous?

**M. Cameron:** Avons-nous déjà dépassé ce stade?

**Le président:** Monsieur Goodwin, avez-vous des remarques à faire?

**M. Goodwin:** Je n'en ai pas, monsieur le président. Je ne pense pas qu'on envisage pour l'instant une rémunération d'encouragement, comme cela se fait dans le secteur privé.

**Le président:** La question est importante. Quand on a discuté des grands projets d'immobilisations, je remarque qu'on a parlé des récompenses visant à souligner le mérite des gestionnaires qui avaient mené à bien leur projet, suivant le budget établi. Ne s'agit-il pas là d'un encouragement financier, ou est-ce simplement...

**M. Goodwin:** Le rapport Lambert fait remarquer que l'application de tels encouragements serait réalisable. Je ne sais pas si...

**M. Gotlieb:** Les gestionnaires.

**M. Goodwin:** Les gestionnaires, en effet. Je ne sais pas si...

**Le président:** Vous ne savez pas si cela se fait actuellement.

**M. Goodwin:** Non. M. Gotlieb est peut-être au courant.

**M. Bosley:** Pourrait-on se renseigner et me donner la réponse plus tard?

**Le président:** Ce sera votre dernière question.

**M. Bosley:** Très bien. Si la différence normale de performance industrielle correspond à une amélioration de la productivité de 30 p. 100 et si, par conséquent, cela entraîne des économies de rémunération, on devrait essayer de déterminer pourquoi on n'a pas songé à faire une de ces deux choses: premièrement, il est possible d'appliquer un tel système à la Fonction publique ou, deuxièmement, le coût de ce système est supérieur à 30 p. 100 de la rémunération et on pourrait en conclure que le secteur privé ne devrait même pas y recourir. En résumé, pourquoi ne pas rechercher un système qui relèverait le niveau de nos productivités de 80 à 120 p. 100?

**Le président:** Monsieur Belbeck.

**M. Belbeck:** On peut se demander si, oui ou non, il conviendrait que le gouvernement offre des encouragements à toute la Fonction publique. Le cas échéant, on sait d'expérience qu'au



*[Text]*

public service. Even if they were, I think its general experience indicates that a mixture of incentive and nonincentive situations generally produces some very undesirable outcomes. You find in most successful industrial incentive programs that there is a broad coverage of the employees; perhaps 80 per cent of the employees are on incentive. But if you only pick out small groups of government employees, put them on incentive, and they walk home with 30 per cent more than the girl down the hall, I am afraid you might have more labour relations problems than you can handle.

**Mr. Bosley:** By producing 30 per cent more . . .

**The Chairman:** Mr. Bosley, I would like to clarify one point—perhaps Mr. Meyers could speak to this—in terms of the so-called merit award, I believe, which I mentioned a moment ago.

**Mr. Meyers:** I am really not certain, Mr. Chairman, but I do believe there is provision for a deputy minister to give a financial award in cases of particular merit. Possibly Mr. Gotlieb could confirm that.

**Mr. Gotlieb:** Yes, there is provision. In fact, certainly as far as managers are concerned, the performance pay scheme is really based on merit and that is built into the general management of government. It is not conceived of as an incentive award in particular for managers but the effect is similar. The difficulties there are that because of the amount of money available for salaries generally, and the amount of the inflation rate in recent years, the necessity for some economic increment to keep up with inflation, there has not been all that much room for performance awards, which are basically merit awards. So that the amount of money has not been very great. But the principle has certainly long worked its way into the management methodology of the Government of Canada. I would hesitate to speak with confidence, but I think Canada is probably ahead of most other countries in recognizing performance in the management category as a whole.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gotlieb. I think this is an area that Mr. Adams might follow up for us so that we know exactly what the current situation is and the amounts involved in various departments.

Mr. Cook, you were cut short earlier on a question you wanted to put on the Passport Office.

**Mr. Cook:** Thank you, sir.

Mr. Sutherland, may I join the group that is congratulating you on running an efficient department? It is perhaps the first person that has appeared before this Committee when there has not been a little acid in the back of my throat. I would compliment you highly and make a recommendation to the Chairman to pass on that Mr. Sutherland has done such a good job with the Passport Office he should be immediately transferred to the Post Office, where he may be destroyed but no man can die better than for his country.

Mr. Sutherland, two or three quick questions here, and I have one very strong question which I will put first, I guess, and then three or four points in terms of the service of the Passport Office. My question to you would be this, and it follows along on a good deal of questioning that has taken

*[Translation]*

bout du compte, on obtient souvent des résultats regrettables. Dans le secteur privé, quand de telles mesures sont couronnées de succès, on remarque qu'environ 80 p. 100 des employés se voient offrir des encouragements. Dans la Fonction publique, si on choisissait de petits groupes d'employés pour leur offrir une rémunération d'encouragement, on ferait face à d'énormes problèmes de relations de travail.

**M. Bosley:** Si la production montait de 30 p. 100 . . .

**Le président:** Excusez-moi, peut-être que M. Meyers pourrait me répondre. Vous avez parlé tout à l'heure des récompenses au mérite et j'aimerais obtenir des éclaircissements.

**M. Meyers:** Je ne suis pas sûr, mais je pense que le sous-ministre peut donner une récompense en argent quand il constate qu'un employé le mérite. M. Gotlieb pourrait peut-être vous confirmer cela.

**M. Gotlieb:** En effet. Dans le cas des gestionnaires, la rémunération suivant la performance est fondée sur le mérite, et c'est un principe général de gestion au sein du gouvernement. Il ne s'agit pas ici d'un encouragement, mais le résultat est semblable. Depuis quelques années, des restrictions sur les salaires versés en général, l'inflation, et la nécessité d'effectuer des rajustements à cause d'elle, tous ces facteurs ont fait qu'on n'a pas pu reconnaître la performance, c'est-à-dire le mérite. Les sommes versées ne sont donc pas très élevées. Le principe fait depuis longtemps partie des méthodes de gestion du gouvernement du Canada. Sans vouloir trop m'avancer, je pense que le Canada est parmi les premiers pays au monde à reconnaître la performance dans la catégorie de la gestion.

**Le président:** Merci, monsieur Gotlieb. M. Adams voudra peut-être poursuivre dans la même veine, pour que nous sachions quelle est la situation actuelle et la somme que ces mesures représentent pour les divers ministères.

Monsieur Cook, vous vouliez, il y a un instant, poser une question sur le Bureau des passeports.

**M. Cook:** Merci.

Monsieur Sutherland, je voudrais me joindre à ceux qui vous ont offert des compliments sur l'administration de votre ministère. Pour la première fois peut-être, je suis tout à fait bien disposé à l'égard d'un témoin qui comparaît ici. Je vous félicite et j'irais jusqu'à recommander au président du Comité qu'on mute immédiatement au ministère des Postes M. Sutherland, qui a fait un si bon travail au Bureau des passeports. Bien entendu, là-bas, il se crèverait, mais y a-t-il de plus belle mort que de mourir pour son pays?

Monsieur Sutherland, je voudrais vous poser deux ou trois brèves questions. La première est essentielle et les trois ou quatre autres portent sur des détails concernant le service du Bureau des passeports. Mes questions s'inscrivent dans le contexte de ce qui a été dit ce matin. A Vancouver, il existe un

[*Texte*]

place this morning. You have a Vancouver passport office, and I presume that you have a manager-supervisor of that office. Also, you had a budget of so much money that was spent last year in that office that produced so many passports. What would happen if we changed the rules and we said to that manager of the Vancouver office, "This is what you spent last year. This was the total budget. This is the number of passports you produced. If in the coming year you produce more passports at less cost, whatever the savings are you get to keep half of those savings."? Mr. Sutherland, could that work?

**Mr. Sutherland:** I think it is a philosophical question, Mr. Chairman. I am sure it would work . . .

**Mr. Cook:** That is very much not a philosophical question. I am asking you whether you feel that the manager of that office could make himself a lot of bucks by all of a sudden becoming overly concerned with total efficiency of that office and cost saving.

• 1220

**Mr. Sutherland:** Well, I am sure that it would provide some incentive but whether in fact he could dig down into his management bag of tricks and come up with new and novel ideas to reward himself, I am not so sure. I would like to say that he is operating as efficiently as possible, that he and his staff are motivated, and that putting a carrot before him would not materially affect his performance.

**Mr. Cameron:** Necessity is the mother of invention, I would remind you.

**Mr. Cook:** Well, I could not expect any other answer, sir, and with what testimony has taken place and what we have seen, it is just possible you may be right. I suspect he might make a bigger buck next year, though, in terms of the incentive.

All right. If we cannot attack you, sir, in terms of your efficiency, perhaps I can attack you in terms of your service.

Why will you not allow passport applications to be mailed to the regional offices? With the state the Post Office is in, having to send them somewhere besides the regional office often causes immense delay to the public. Why cannot the people of British Columbia have their passports processed by mail in Vancouver?

**Mr. Sutherland:** There are two reasons, Mr. Chairman. Notwithstanding all our efforts to simplify the application form, our experience is that 30 per cent to 35 per cent of the applications that are submitted are incorrect, and we have to deal one way or another with the applicant. Because of this we will centralize the mail business in Ottawa. It generally takes perhaps a day longer if we were to mail it to Vancouver than to Ottawa, but to centralize the mail service in Ottawa creates a considerable amount of savings for us that we would not have to duplicate in all the other regional offices. If we were to allow the application to be mailed to regional offices, we would have to set up a system to handle the 30 per cent of these mailed applications that are wrong. This would be a much more expensive proposition than it is now with the service

[*Traduction*]

bureau des passeports, et je suppose qu'à sa tête est placé un gestionnaire-surveillant. Un budget a donc été prévu l'an dernier pour ce bureau, qui doit délivrer beaucoup de passeports. Qu'advierait-il si, du jour au lendemain, on disait aux gestionnaires du bureau de Vancouver: «Voici ce que vous avez dépensé l'an dernier. Vous avez délivré tant de passeports. Si, l'an prochain, vous délivrez plus de passeports à un coût moindre, les économies réalisées iront, pour la moitié, dans vos poches.» Pourrait-on procéder ainsi?

**M. Sutherland:** La question est théorique. Je suis sûr que cela marcherait . . .

**M. Cook:** La question est tout à fait théorique. Pensez-vous que le gestionnaire de ce bureau pourrait gagner beaucoup d'argent en se souciant infiniment du rendement total de son bureau et de la diminution des coûts?

**M. Sutherland:** Je suis sûr que ce gestionnaire serait fortement encouragé, mais je ne suis pas si sûr qu'il recourrait à toute son imagination pour obtenir cette récompense. Je serais porté à croire qu'il essaierait de maximiser son rendement, de motiver ses employés, et je ne pense pas que la perspective de cette récompense aurait une incidence sur sa performance.

**M. Cameron:** Je vous rappelle que c'est de besoins que sont nées toutes les inventions.

**M. Cook:** Je ne m'attendais pas à une autre réponse. Étant donné les témoignages que nous avons entendus ici, vous avez fort probablement raison. Ce gestionnaire n'en serait que plus riche l'an prochain.

Vous êtes irrécusable du côté du rendement, mais pour ce qui est de votre service, c'est autre chose.

Pourquoi ne pas permettre qu'on envoie les demandes de passeports par la poste aux bureaux régionaux? Étant donné le marasme dans lequel se trouve le service postal, le processus est retardé énormément quant il faut envoyer les demandes ailleurs qu'au bureau régional. Pourquoi la population de la Colombie-Britannique ne pourrait-elle pas envoyer ses demandes de passeports au bureau régional de Vancouver?

**M. Sutherland:** Monsieur le président, il y a deux raisons. Nous avons essayé de simplifier au maximum les formulaires de demande. Néanmoins, de 30 à 35 p. 100 des demandes comportent des erreurs, si bien que nous devons correspondre avec les expéditeurs. Nous avons donc décidé de centraliser le courrier à Ottawa. Le processus serait peut-être plus long d'un jour s'il y avait un échange de correspondance vers Vancouver, et puis vers Ottawa et, par ailleurs, en centralisant le tout à Ottawa, nous réalisons des économies, car nous évitons le double emploi. Si les demandes pouvaient être envoyées par la poste aux bureaux régionaux, il nous faudrait prévoir un système qui tiendrait compte des 30 p. 100 de demandes qui comportent des erreurs. Cela coûterait beaucoup plus cher.



[Text]

being centralized in Ottawa. That is basically the reason. It is an economic proposition.

**Mr. Cook:** In terms of the guarantors, sir, you seem to indicate that there are two classes of Canadian citizens, one on your special list that can guarantor a passport and everybody else who is not qualified to do so. I have had many representations of anger at this, that there are only certain categories that you will accept. Why, sir?

**The Chairman:** Mr. Sutherland.

**Mr. Sutherland:** Mr. Chairman, there is a misconception, I think, in the minds of the public that there is some status attached to being a guarantor even though they provide this public service at no charge. In fact there is no status attached to being a guarantor. The criteria we use in selecting categories of guarantors is that the people are generally accessible to everybody in Canada, to the general public.

That is one criteria. And the second is to keep the list to manageable proportions so that we can check their credentials quickly and provide a rapid service. But we do not very often get complaints from the applicants about the absence or the nonavailability of guarantors. The complaints generally come from professional groups or special groups who feel that their status has been slighted by being excluded, and in fact that is not the case.

**The Chairman:** Mr. Cook, your time is now up as well. That is, I have added the two times together. You can appreciate that this is fair.

We have perhaps time for one brief question. I think Mr. Desmarais has a quick question on the Passport Office.

**Mr. Desmarais:** Using Mr. Bosley's figures, which I make out to be 9.6 passports per person per day at \$12 a passport, is there any charge for that and, if so, where do you show the revenue?

My second question is, as managers do you find that the standards tend to decrease the quality of your service, particularly where you have difficult cases coming up, and that they actually serve as a disincentive?

**Mr. Sutherland:** No, Mr. Chairman. I will answer your last question first and I would ask you to repeat your first question because I did not hear it.

On the second question, no, we have not had any resistance to the imposition or the use of standards in the Passport Office.

**Mr. Desmarais:** But your job is to speed up the issue of passports where you have nine passports issued per person and your cost today is \$12 per passport. There are two areas where you can improve your performance. You are going to try to improve it to make it \$10 per passport; or, let us say, 12 passports per person per day—that kind of thing. Do you not find you are putting pressure in the wrong area?

• 1225

**Mr. Sutherland:** On units per person, the number of passports per person, I think you can improve this by a strict use of standards, by improving your procedures, your systems, your

[Translation]

C'est donc pour des raisons économiques que nous procédons ainsi.

**Mr. Cook:** Pour ce qui est des répondants, vous partagez les citoyens canadiens en deux catégories: les personnes qui peuvent être répondants, et celles qui ne peuvent l'être. J'ai reçu beaucoup de plaintes à ce propos, à cause de l'établissement de ces catégories. Pourquoi en est-il ainsi?

**Le président:** Monsieur Sutherland.

**Mr. Sutherland:** Monsieur le président, d'aucuns croient qu'un répondant jouit d'un certain statut, même s'il doit offrir ce service au public gratuitement. Les répondants n'ont pas de statut particulier. En choisissant diverses catégories de répondants, nous nous sommes souciés de leur accessibilité au grand public canadien.

C'était là le premier critère. Deuxièmement, il nous faut pouvoir vérifier la crédibilité de ces répondants rapidement, pour pouvoir offrir un service rapide. Il est rare que nous recevions des plaintes sur l'absence ou la non-disponibilité de répondants. Ce sont des groupes de professionnels ou des groupes spéciaux, qui pensent que leur statut souffre du fait qu'ils sont exclus, qui se plaignent. Il n'en est rien, cependant.

**Le président:** Monsieur Cook, votre temps est écoulé. J'ai combiné le tout, pour être juste.

M. Desmarais a une brève question à poser sur le Bureau des passeports; nous avons le temps.

**Mr. Desmarais:** Si j'ai bien compris, vous délivrez 9.6 passeports par employé, par jour, à \$12 l'unité. Combien cela représente-t-il en revenu, et où puis-je trouver ce chiffre?

Ensuite, pensez-vous que les normes imposées entraînent une baisse de qualité dans le service que vous offrez, surtout quand on songe qu'il y a des cas difficiles qui surgissent?

**Mr. Sutherland:** Non. Je vais répondre d'abord à votre dernière question, et je vous demanderai de répéter la première, car je ne l'ai pas entendue.

L'imposition ou l'utilisation de certaines normes, au Bureau des passeports, n'a pas occasionné de résistance.

**Mr. Desmarais:** Mais vous devez accélérer la cadence quand vos employés ne délivrent que 9 passeports par jour, à \$12 chacun. Vous pouvez améliorer votre performance sur deux plans. Allez-vous essayer d'améliorer votre rendement pour produire, disons, 12 passeports par employé, à \$10 l'unité? Ne croyez-vous pas que vous vous concentrez sur le mauvais objectif?

**Mr. Sutherland:** On peut augmenter le nombre de passeports produits par employé en appliquant strictement les normes prescrites et en améliorant les procédures, les systèmes et

*[Texte]*

equipment; and I think this can be done without any adverse effect on morale or on employee relationship. On lowering the cost, Mr. Chairman, we are not immune from inflationary pressures, and this becomes much more difficult.

**The Chairman:** Mr. Sutherland, the first question Mr. Desmarais asked related to the revenue side.

**Mr. Sutherland:** Yes, was there a charge on the issue of passports.

**Mr. Desmarais:** Right.

**Mr. Sutherland:** Yes, sir, there is a charge of \$12 for passports.

**Mr. Desmarais:** Where do you show it?

**Mr. Sutherland:** It is arrived at here on what they call a revolving fund basis. The fee is established in direct relation to the cost of producing the service. So if we produce 700,000 passports at \$12 a passport, we hope to run the operation for \$8.4 million. If the cost for operating the Passport Office increases, the fee would have to increase.

**The Chairman:** Mr. Gotlieb, I believe you have something to add.

**Mr. Gotlieb:** Yes, could I just add one point, sir, with your permission. In looking at how much more efficient we can make the operation, how many more passports might possibly be delivered by a single person on a single day, I would just like to ask the indulgence of the Committee to mention that one of the things which I think have not been of major concern to members of Parliament in very recent times has been security of the passport document. In earlier years I myself was responsible for the Passport Office in External Affairs. In the 1960's we were facing the most horrendous problems because Canadian passports were being used quite freely by unauthorized persons, and in fact some criminals and some people who were involved in subversive activities as well. I think the passport is a security document, and this is one of the most profound constraints we have to face. So we have to achieve efficiency, but in looking at all these measurement techniques for improving efficiency, we have to have one overriding concern uppermost in our minds at all times: the fact it is a security document and it has a profound interest and value to foreign agencies interested in . . .

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gotlieb. That is a very important point.

**Mr. Murta:** May I ask a supplementary question? It requires a yes or no answer. Mr. Sutherland, that is the fact you mentioned that approximately 30 per cent of the passports have to be redone. Have we gone as far as we can in simplifying the passport itself so you will cut down on that 30 per cent? That must be very expensive.

**Mr. Sutherland:** It is not the passport which is the problem: it is the application.

**Mr. Murta:** I mean the application.

*[Traduction]*

l'équipement; ces modifications se feraient sans conséquence négative sur le moral des employés ou sur les relations de travail. En ce qui concerne la réduction des coûts, monsieur le président, nous ne sommes pas à l'abri des tendances inflationnistes, ce qui rend la tâche plus difficile.

**Le président:** Monsieur Sutherland, la première question de M. Desmarais portait sur les recettes.

**M. Sutherland:** Oui, on doit payer les passeports.

**M. Desmarais:** D'accord.

**M. Sutherland:** Oui, on demande \$12 par passeport.

**M. Desmarais:** Où trouve-t-on cela?

**M. Sutherland:** On fait les calculs à partir d'un fonds renouvelable. Les frais sont fixés directement en fonction du coût de production. Donc, si nous produisons 700,000 passeports au taux de \$12 l'unité, nous espérons fonctionner avec 8.4 millions de dollars. Si les coûts de fonctionnement du Bureau des passeports doivent augmenter, les frais devront augmenter en conséquence.

**Le président:** Monsieur Gotlieb, il semble que vous avez quelque chose à ajouter.

**M. Gotlieb:** Oui, si vous me le permettez. Pour ce qui est d'accroître la production des passeports par personne par jour, j'aimerais signaler, avec l'indulgence du Comité, que les députés ont peut-être oublié la question de la sécurité. J'ai été moi-même responsable du Bureau des passeports, aux Affaires extérieures. Dans les années 60, nous connaissions des problèmes énormes parce que des personnes non autorisées, des criminels parfois, et des gens qui se livraient à des activités subversives, se servaient facilement des passeports canadiens. Le passeport est un document confidentiel et sa sécurité nous impose des contraintes considérables. Donc, nous devons atteindre un certain rendement; toutefois, dans cette question des techniques d'évaluation, il y a une préoccupation qui doit toujours avoir préséance: le passeport est un document confidentiel qui a une valeur et un intérêt certain pour les agences étrangères qui veulent . . .

**Le président:** Merci, monsieur Gotlieb. C'est un point très important que vous venez de soulever.

**M. Murta:** Me permettez-vous de poser une question supplémentaire? Il me faudrait un oui ou un non. Monsieur Sutherland, vous avez mentionné qu'environ 30 p. 100 des passeports doivent être refaits. Avons-nous simplifié le passeport, en vue de réduire ce double emploi? Cela doit vous coûter très cher.

**M. Sutherland:** Ce n'est pas le passeport qui pose un problème; c'est la formule de demande.

**M. Murta:** Je dis bien, la formule de demande.

[Text]

**Mr. Sutherland:** Oh, yes, it is continually under review, and it is changed two or three times a year—subtly; but the application is continually under review. We try to improve it, but it is very difficult.

**Mr. Murta:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Sutherland.

I would like to thank all the witnesses for, I think, a very useful and informative session. With that, I would remind members there is a meeting of this Committee at 11 o'clock on Thursday.

I will adjourn to the call of the Chair.

[Translation]

**M. Sutherland:** Oui, on la modifie deux ou trois fois par année, la formule de demande est toujours en révision. Nous essayons de l'améliorer, mais c'est très difficile.

**M. Murta:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Sutherland.

J'aimerais remercier tous les témoins d'avoir contribué à une séance utile et instructive. Cela étant dit, je vous rappelle que ce Comité se réunit jeudi à 11 heures.

La séance est levée.



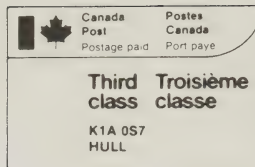












*If undelivered, return COVER ONLY to Canadian Government Printing Office, Supply and Services Canada, 45 Sacre-Coeur Boulevard, Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*  
*En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à l'Imprimerie du gouvernement canadien, Approvisionnement et Services Canada, 45, boulevard Sacre-Coeur, Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General;  
Mr. K. G. Belbeck, Director General, Study of Procedures  
in Cost Effectiveness (SPICE);  
Mr. R. B. Tyrrell, Audit Leader.

*From the Office of the Comptroller General of Canada:*

Mr. D. K. Goodwin, Acting Deputy Secretary, Efficiency  
Evaluation Branch.

*From the Department of External Affairs:*

Mr. A. E. Gotlieb, Under Secretary of State;  
Mr. R. Sutherland, Director, Passport Office.

*Du bureau du Vérificateur général du Canada:*

M. D. L. Meyers, Sous-vérificateur général;  
M. K. G. Belbeck, Directeur général, Travail de recherche  
sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE);  
M. R. B. Tyrrell, Chef de vérification.

*Du bureau du Contrôleur général du Canada:*

M. D. K. Goodwin, Sous-secrétaire intérimaire, Direction de  
l'évaluation de l'efficacité.

*Du ministère des Affaires extérieures:*

M. A. E. Gotlieb, Sous-secrétaire d'État;  
M. R. Sutherland, Directeur, Bureau des passeports.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Thursday, November 29, 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 9

Le jeudi 29 novembre 1979

Président: M. Don Johnston

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978—Chapter 4—Measuring and Increasing Efficiency; paragraphs 4.73 to 4.79—Post Office—Mail Processing

### CONCERNANT:

Le Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1978—Chapitre 4—Mesurer et augmenter le rendement; paragraphes 4.73 à 4.79—Ministère des Postes—Traitement du courrier

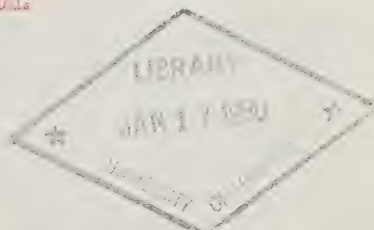
### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSED BY THE LIBRARY



First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979



STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Don Johnston

*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Berger  
Bosley  
Bujold  
Cameron  
Cook

Deniger  
Desmarais  
Fennell  
Gamble  
Halliday

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston

*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Joyal  
Lamontagne  
Murta  
Rae  
Rodriguez

Taylor (*Bow River*)  
Thacker—(19)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Wednesday, November 28, 1979

Mr. Rodriguez replaced Mr. de Jong.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 28 novembre 1979

M. Rodriguez remplace M. de Jong.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 29, 1979  
(10)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:04 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Berger, Cameron, Cook, Desmarais, Fennell, Gamble, Hawkes, Johnston, Lamontagne, Rodriguez, Taylor (*Bow River*) and Thacker.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General; Mr. K. G. Belbeck, Director General, Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE); Mr. P. Johnson, Audit Leader. *From the Post Office Department:* Mr. J. C. Corkery, Deputy Postmaster General; Mr. J. E. Uberig, Assistant Deputy Postmaster General, Finance and Administration.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

The Committee resumed consideration of Chapter 4—Measuring and Increasing Efficiency, and specifically paragraphs 4.73 to 4.79—Post Office—Mail Processing.

Messrs. Johnson and Corkery made statements and, with the witnesses, answered questions.

In accordance with an order of the Committee at the meeting held on Thursday, October 25, 1979, the Chairman authorized that the following documents submitted by the departments indicated, be filed with the Clerk of the Committee as Exhibits:

Memorandum of understanding between the Department of Indian Affairs and Northern Development and the Department of Public Works, dated June 16, 1978—filed by the Department of Indian Affairs and Northern Development (*Exhibit A-1*).

Report on Project Control Systems—Indian and Inuit Affairs Program, dated June 1979—filed by the Department of Indian Affairs and Northern Development (*Exhibit A-2*).

Capital Cost Evaluation Study on Contracts vs Day Labour Projects (Executive Summary) dated May, 1979—filed by the Department of Indian Affairs and Northern Development (*Exhibit A-3*).

Study of Additional Costs of Using Indian Labour for Indian School Construction, dated March 2, 1978, by Both, Bell, Robb Ltd.—filed by the Department of Indian Affairs and Northern Development (*Exhibit A-4*).

Table showing forecast comparison for Calgary International Airport of Annual Enplaned plus Deplaned MainLine Unit Toll Passengers—filed by the Department of Transport (*Exhibit B-1*).

Table for Calgary International Airport showing forecast comparison for planning peak hour passengers enplaned plus

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 NOVEMBRE 1979  
(10)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 04 sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Berger, Cameron, Cook, Desmarais, Fennell, Gamble, Hawkes, Johnston, Lamontagne, Rodriguez, Taylor (*Bow River*) et Thacker.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

*Témoins: Du bureau du Vérificateur général du Canada:* M. D. L. Meyers, sous-vérificateur général; M. K. G. Belbeck, directeur général, Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE); M. P. Johnson, chef de vérification. *Du ministère des Postes:* M. J. C. Corkery, sous-ministre des Postes; M. J. E. Uberig, sous-ministre adjoint des Postes, Finances et administration.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Le Comité reprend l'étude du chapitre 4—Mesurer et augmenter le rendement, et tout particulièrement les paragraphes 4.73 à 4.79—Ministère des Postes—Traitement du courrier.

MM. Johnson et Corkery font des déclarations puis, avec les témoins, répondent aux questions.

Conformément à un ordre de renvoi du Comité adopté à la séance du jeudi 25 octobre 1979, le président autorise que les documents suivants soumis par les ministères indiqués, soient déposés auprès du greffier du Comité comme pièces:

Entente entre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le ministère des Travaux publics en date du 16 juin 1978—déposée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (*Pièce A-1*).

Rapport ayant trait aux systèmes de contrôle du projet—Programme des affaires indiennes et inuit, en date de juin 1979—déposé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (*Pièce A-2*).

Étude sur l'évaluation des frais d'établissement ayant trait aux contrats des projets de main-d'œuvre quotidienne (sommaire de l'exécutif), mai 1979—déposée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (*Pièce A-3*).

Étude des frais additionnels d'utilisation de la main-d'œuvre indienne pour la construction d'une école indienne, en date du 2 mars 1978, soumise par Both, Bell et Robb Ltd.—déposée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (*Pièce A-4*).

Tableau des prévisions annuelles comparatives de l'aéroport international de Calgary pour les passagers à péage débarqués et embarqués—Lignes principales—déposé par le ministère des Transports (*Pièce B-1*).

Tableau concernant l'aéroport international de Calgary indiquant les prévisions comparatives pour la planification

deplaned—filed by the Department of Transport (*Exhibit B-2*).

Memorandum from the Deputy Minister, Transport Canada, dated September 4, 1979, attaching check lists with respect to project cost control and capital planning and acquisition processes—filed by the Department of Transport (*Exhibit B-3*).

Project Management Manual Policy and Guidelines dated November, 1976—filed by the Department of Transport (*Exhibit B-4*).

Transport Programming Committee Circulars (TP518)—filed by the Department of Transport (*Exhibit B-5*).

Sample Document used for Approval in Principal or Program Approval—filed by the Department of Transport (*Exhibit B-6*).

Update to Auditor General's 1978 Report Observations—filed by the Department of Transport (*Exhibit B-7*).

At 12:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

de l'heure de pointe des passagers à l'arrivée et au départ—déposé par le ministère des Transports (*Pièce B-2*).

Mémoire du sous-ministre, Transports Canada, en date du 4 septembre 1979, auquel sont jointes les listes de vérification concernant le contrôle du coût du projet et les processus de planification et d'acquisition des immobilisations—déposé par le ministère des Transports (*Pièce B-3*).

Politique et directives du manuel de gestion du projet en date du 2 novembre 1976—déposées par le ministère des Transports (*Pièce B-4*).

Circulaires du Comité de programmation des transports (TP518)—déposées par le ministère des Transports (*Pièce B-5*).

Document utilisé pour fins d'approbation en principe ou d'approbation du programme—déposé par le ministère des Transports (*Pièce B-6*).

Mise à jour des observations du rapport de 1978 du Vérificateur général—déposée par le ministère des Transports (*Pièce B-7*).

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, November 29, 1979

• 1104

[Texte]

**The Chairman:** I am calling the meeting to order. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the Standing Orders of the House of Commons, the Committee is resuming consideration of the Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978. We are on chapter 4—Measuring and Increasing Efficiency; paragraphs 4.73 to 4.79—Post Office—Mail Processing.

The witnesses we have here this morning, from the Office of the Auditor General, are: Mr. Meyers; Mr. Belbeck; Mr. Johnson—I am sorry, between Mr. Belbeck and Mr. Johnson, is Mr. Lyman. We thought he was not going to be able to attend but he is here. We also have along with them, but not at the table, Messrs. Robinson and Hayes. From the Office of the Comptroller General, we have Mr. Brophy and, from the Post Office Department, we have: Mr. Uberig, Assistant Deputy Postmaster General, Finance and Administration; Mr. Corkery, the Deputy Postmaster General; Mr. Rapley, Assistant Deputy Postmaster General, Corporate Affairs, and we have also Mr. Borza and Mr. Johns, who are not at the table but are with us.

• 1105

Thank you, gentlemen, for coming.

In accordance with our revised, streamlined procedure, we are going to dispense with opening statements because you have already received them. Specifically, you have an opening statement from the Office of the Auditor General and you have opening remarks tabled by the Deputy Postmaster General, in addition to which you will have received the letter of May 28 from Mr. Corkery, the Deputy Postmaster General, to this Committee, responding to an inquiry made by this Committee with regard to the audit criteria used by the Auditor General in preparing his 1978 report.

In keeping with the practice we established at the last meeting, we will incorporate these statements in the *Proceedings* of this meeting at the outset instead of as appendices so that they will be available to those people reviewing the *Minutes* of the meeting, which will then, of course, make more sense to them in that they will precede the questions themselves.

Very briefly, those of you have read these reports will see that the Auditor General has reviewed the mail processing aspect of the Post Office, which we discussed at our briefing meeting early this week, and reviewed the productivity measurement systems that were in place in the Post Office and which covered, I believe, 44,000 man-years.

There were a number of criticisms, which were set forth in the opening statement. The summary position, if you like, could be expressed by saying that in the opinion of the Auditor General the system had not kept pace with the operational

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 29 novembre 1979

[Traduction]

**Le président:** La séance est ouverte. Conformément à son ordre de renvoi permanent prévu par le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du vérificateur général du Canada pour l'année financière se terminant le 31 mars 1978. Nous étudions aujourd'hui le chapitre 4—Mesurer et augmenter le rendement; paragraphes 4.73 à 4.79—ministère des Postes—traitement du courrier.

Les témoins ce matin sont, du bureau du vérificateur général: M. Meyers, M. Belbeck, M. Johnson... je m'excuse, M. Lyman se trouve entre M. Belbeck et M. Johnson. Nous pensions qu'il ne pourrait pas participer à la réunion, mais il est ici quand même. Les accompagnent, MM. Robinson et Hayes, qui ne sont pas assis à la table. Du bureau du contrôleur général, le témoin, M. Brophy, et du ministère des Postes, nous avons les témoins suivants: le sous-ministre adjoint, Finances et Administration, M. Uberig, le sous-ministre, M. Corkery, le sous-ministre adjoint aux Affaires collectives, M. Rapley ainsi que MM. Borza et Johns qui ne sont pas assis à la table.

Merci d'être venus, messieurs.

Étant donné notre nouvelle façon de travailler, nous ne ferons pas lecture des déclarations d'ouverture que vous avez d'ailleurs déjà reçues. Vous avez en effet reçu une déclaration du Bureau du vérificateur général, ainsi que du sous-ministre des Postes en plus de quoi vous aurez sans doute reçu la lettre du 28 mai provenant du sous-ministre des Postes, M. Corkery, à ce comité, et dans laquelle il répond à des questions qui lui avaient été posées ici en ce qui concerne les critères de vérification utilisés par le vérificateur général, lors de sa préparation du rapport de 1978.

Conformément à l'usage que nous avons établi au cours de la dernière réunion, nous imprimerons ces déclarations dans le compte rendu même de cette séance, et ce au début du compte rendu et non en annexe, afin que les personnes qui veulent prendre connaissance du contenu de la réunion puissent d'abord lire les déclarations avant les questions, ce qui semble beaucoup plus logique.

En deux mots, ceux d'entre vous qui ont déjà lu ces rapports savent que le vérificateur général a étudié la question du traitement du courrier, par le ministère des Postes. Nous avons discuté de cette question lors de notre séance d'information au début de cette semaine. Le vérificateur général a en outre étudié les systèmes de mesure de productivité qui avaient été instaurés au ministère des Postes, et qui s'appliquaient à 44,000 années-hommes.

Plusieurs critiques ont été formulées dans la déclaration d'ouverture. En résumé, on pourrait dire que de l'avis du vérificateur général, le système n'avait pas tenu compte des changements survenus dans l'exploitation du ministère des



## [Text]

changes that have taken place within the Post Office and it was concluded that the system did not meet a number of the audit criteria that the Auditor General has established as being appropriate in conducting a review of that department.

The response to the Auditor General's criticism is found in the opening statements and in a letter that I referred to. I do not think it necessary to go any further at this time in terms of my own remarks with regard to this subject, because many of us have been over the material in the past. I would, therefore, immediately like to open the meeting to questions.

I have Mr. Hawkes and Mr. Lamontagne, in that order.

**Mr. Hawkes:** Thank you, Mr. Chairman. I am going to make just a brief opening statement. Mr. Corkery, I presume you are here, I missed the introduction.

Your letter in response, of April 18, I found disturbing in the following light: I think any riding politician knows that the preponderance of the mail and calls he receives are about the Post Office. I found the letter less than clear and less than edifying. I think we have an obligation to try to get some sympathy from the general public for the problems in the Post Office, but that that is achievable, in part, through increased clarity and through increased knowledge of what the problems are.

I have a series of questions that I would like to get to. Could you tell me when the mechanization of the Post Office really began in earnest, what year that was—1969 or 1970?

**Mr. J. C. Corkery (Deputy Postmaster General):** That procedure has been going on in the Post Office probably since about 1950, but I think what you referring to is the very significant change that relates to my response here, where we are talking about the mechanization of letter sorting, which is the small business envelope. The first installation of that was about 1970 in Ottawa and probably 1971. We probably started planning in about 1968-69 for that.

**Mr. Hawkes:** Okay. Do you have any ballpark figure for the total cost of that particular part of mechanization of letter sorting across the country? Are we talking here of \$100 million or \$200 million?

**Mr. Corkery:** I am hesitating because I have to be careful what I am describing for you so that I do not confuse the issue.

Basically, depending on how you define it, it is probably around \$130 million to \$150 million, depending on whether the Post Office is paying the money or DPW, but if you are looking for a general size it is in that bracket of dollars. Specifically, I would have to be very careful.

• 1110

My reason, sir, is that they are buildings that have gone on at the same time and that we generally consider as part of the improvement of the whole process, but if you are talking about letter sorting it is that block of dollars.

**Mr. Hawkes:** It is that block of dollars.

**Mr. Corkery:** In 30 plants across the country.

**Mr. Hawkes:** There was a response in *Hansard* about 18 months ago indicating that between 1968 and 1977 the number of postal employees increased from over 46,000 to over 66,000, an increase in postal employees of 42.5 per cent in one

## [Translation]

Postes et celui-ci en était arrivé à la conclusion que ce système ne répondait pas à certains critères de vérification considérés par le vérificateur général comme nécessaires à toute étude portant sur ce ministère.

Les réponses à ces critiques du vérificateur général se trouvent dans les déclarations d'ouverture ainsi que dans la lettre dont j'ai parlé tout à l'heure. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de m'étendre davantage sur la question, vu que la plupart d'entre nous la connaissent. Je passe donc aux questions.

J'ai les noms de M. Hawkes et Lamontagne.

**M. Hawkes:** Je vous remercie, monsieur le président. Je ferai une brève déclaration pour commencer. Je suppose, monsieur Corkery, que vous êtes ici, car j'ai raté les présentations.

Je trouve votre lettre du 18 avril plutôt alarmante et voici pourquoi: comme tout homme politique qui s'occupe vraiment de sa circonscription le sait, les plaintes que l'on reçoit concernent surtout le ministère des Postes. Personnellement je trouve que votre lettre n'est pas claire et qu'elle ne nous apprend pas grand chose. Nous avons l'obligation de veiller à ce que le grand public envisage avec une certaine sympathie les problèmes que connaît le ministère des Postes, mais il faudrait pour cela que nous sachions mieux quels sont ces problèmes.

Je vais donc vous poser toute une série de questions. Pourriez-vous me dire à quand remonte en fait la mécanisation du ministère, est-ce à 1969 ou à 1970?

**M. J. C. Corkery (sous-ministre des Postes):** La mécanisation au ministère des Postes remonte aux alentours de 1950, mais je suppose que vous voulez parler des changements très importants en matière de tri mécanique des enveloppes. La première installation de tri de ce genre remonte à 1970 pour Ottawa, peut-être 1971. Je suppose que la planification a dû commencer vers 1978-1979.

**M. Hawkes:** Avez-vous des chiffres globaux concernant le coût total de cet aspect de la mécanisation qui vise le tri des lettres pour tout le pays? Pouvons-nous parler de 100 ou de 200 millions de dollars?

**M. Corkery:** J'hésite à vous donner des précisions, je dois être prudent afin de ne pas compliquer les choses encore davantage.

Il s'agit sans doute de 130 à 150 millions de dollars, selon la façon dont on définit les choses, selon que le ministère des Postes ou le ministère des Travaux publics paye les frais. Si l'on considère les frais totaux, je crois que l'on pourrait parler de tels montants. Cependant, je devrais être prudent lorsque je parle de façon précise de différents aspects de cette mécanisation.

Je vous explique pourquoi. Des bâtiments ont été construits au cours de cette période-là, dans le cadre de ce programme. Si vous voulez parler uniquement du tri des lettres, vos chiffres sont exacts.

**M. Hawkes:** Ils sont exacts.

**M. Corkery:** Il y a 30 bureaux dans le pays.

**M. Hawkes:** Dans un des numéros du *Hansard* d'il y a environ 18 mois, on pouvait lire ce qui suit en réponse à une interpellation faite à la chambre: entre 1968 et 1977, le nombre d'employés des Postes est passé de 46,000 ou plus à



[Texte]

decade, and the decade in which this major sorting mechanization took place. Would you confirm those figures?

**Mr. Corkery:** In specific numbers, no, I could not confirm them exactly, but that percentage growth or that size of growth is true, yes. Our current budget, which we had approved Tuesday night, is about 61,000 man-years.

**Mr. Hawkes:** Did you say 61,000 man-years?

**Mr. Corkery:** Can I ask my accounting branch over here to respond to that?

**Mr. J. E. Ueberig (Assistant Deputy Postmaster General, Finance and Administration, Post Office Department):** Can I simply add to this that you have to be careful in those numbers if you have the same basic content. Back in the late nineteen-sixties the report was number of positions, number of full-time people. Around the nineteen-seventies the government adopted the system of reporting man-years. You may be talking positions or full-time people in the early period, and you may be talking man-years, which is a different measure, in the latter period. On top of that, at the end of 1972 the government integrated urban transportation. Prior to that these employees of contractors were not counted as positions, people or man-years. As soon as the government took it over in the major cities, they became government employees and added to the numbers of people; they did not add anything, or they were not volume-related, but they had to be counted then as man-years.

**Mr. Hawkes:** This situation was in hand by 1972, however. Nothing has happened since 1972?

**Mr. Ueberig:** I am sorry; this occurred in the period 1972, the beginning of 1973, I believe, sir. I just had to make the comment because you referred earlier to the year 1967, I think it was.

**Mr. Hawkes:** I have growth figures for March 31, 1972 to March 31, 1977, from 49,958 to 66,762. There seems to be a regular increase of between two and three thousand employees each year, going back to 1968.

**Mr. Ueberig:** I do not know where you got 66,000 sir.

**Mr. Hawkes:** I got these figures from response to a written question in the House of Commons 18 months ago. It was published in *Hansard*. The net figure as of March 31, 1977 was 66,762 employees. I would presume these figures were supplied by the Post Office at that time.

**Mr. Corkery:** That becomes a different matter. We are talking employee's names on the payroll versus man-years versus full-time, and you have to be careful you are not comparing apples and oranges.

**Mr. Hawkes:** For each of the past 10 years, what was the total number of employees in the Post Office department? That was the question.

**Mr. Corkery:** That is people on the payroll, a name on the payroll, regardless of the length of hours they work? All right, that is possible. I am not trying to mislead you, but in themselves the names on the payroll do not necessarily give you a comparison. You really have to compare man-hours

[Traduction]

66,000, soit une augmentation de 42.5 p. 100 au cours de la décennie pendant laquelle cette mécanisation du tri est intervenue. Pouvez-vous confirmer ces chiffres?

**M. Corkery:** Je ne puis confirmer ces chiffres précis, mais je puis vous dire que ce pourcentage de croissance est exact. Notre budget actuel, dont nous avons reçu approbation mardi soir, se chiffre à 61,000 années-hommes.

**M. Hawkes:** Soixante-et-un milles années-hommes?

**M. Corkery:** Je vais demander au représentant de la direction de la comptabilité de répondre à cette question.

**M. J. E. Ueberig (sous-ministre adjoint, Finances et administration, ministère des Postes):** Il faut évidemment s'assurer que l'on compare deux choses semblables. Vers la fin des années 1960, les chiffres portaient sur le nombre de postes, le nombre d'employés à plein temps. Vers les années 1970, le gouvernement a décidé de tenir compte des années-hommes. Il se peut que l'on compare des postes ou un nombre d'employés à plein temps pour la première période, avec des années-hommes pour la deuxième. Il s'agit là de choses différentes. De plus, vers la fin de 1972, le gouvernement a intégré le transport urbain. Précédemment, les employés de personnes engagées à contrat n'étaient comptées ni sous la catégorie postes, ni sous la catégorie années-hommes. Quand le gouvernement a décidé d'intégrer ce transport dans les centres urbains importants du pays, ces personnes sont devenues des employés du gouvernement et par conséquent le nombre d'employés a augmenté. En fait, rien n'a augmenté, le volume n'a pas changé.

**M. Hawkes:** Mais cette situation était en place en 1972. Rien ne s'est passé depuis?

**M. Ueberig:** Tout cela s'est passé au début de 1973, si je ne me trompe. J'ai pensé devoir faire cette précision étant donné que vous aviez parlé tout à l'heure de 1967, je crois.

**M. Hawkes:** Si l'on compare l'accroissement du 31 mars 1972 au 31 mars 1977, l'effectif est passé de 49,958 à 66,762. Il semble donc qu'il y a eu un accroissement régulier de 2,000 ou 3,000 employés par an depuis 1968.

**M. Ueberig:** Je ne sais pas où vous allez chercher ce chiffre de 66,000.

**M. Hawkes:** J'ai pris ces chiffres dans une réponse à une question posée oralement à la Chambre des communes il y a 18 mois. Elle a été publiée au *Hansard*. Le chiffre net pour le 31 mars 1977 était de 66,762 employés. Je suppose que ces chiffres ont été fournis par le ministère des Postes à l'époque.

**M. Corkery:** Ça, c'est une autre question. Il s'agit ici de la liste de tous les employés au service du ministère par rapport au nombre d'années-hommes ou d'employés à plein temps. Il ne faut pas comparer des pommes à des oranges.

**M. Hawkes:** Pour chacune des dernières années, c'était donc le nombre total d'employés du ministère des Postes. C'était cela ma question.

**M. Corkery:** S'il s'agit du nombre de personnes au service du ministère des Postes, du nombre de personnes dont le nom figure sur le registre de paye, indépendamment du nombre d'heures qu'elles travaillent, alors ces chiffres sont fort plausibles. Je n'essaie pas de vous induire en erreur, mais en

[Text]

expended in two periods. Then you have exactly what was paid for, what was used, to do the amount of work.

**Mr. Hawkes:** Could I ask for our written record, that you provide us with the kinds of comparisons you think are relevant?

**Mr. Corkery:** Yes.

**Mr. Hawkes:** The point I wish to make is that in that same decade the volume of mail increased about 17 per cent, while employees, according to this way of looking at it, increased 42.5 per cent. I look inside your letter and I see a commitment of 50 per cent manpower growth for 100 per cent volume growth, and I have a pretty severe dilemma in accepting that statement, 50 per cent manpower growth for a 100 per cent volume growth.

• 1115

**Mr. Corkery:** Sir, I was referring in the letter to the part of the man-years that are expended, are related, on the internal mail sorting.

Basically we have two situations in the Post Office of big blocks. You have one that involves the delivery function, which is the letter carriers. Predominantly that is a function of housing starts. It really does not to a great deal depend on volume. So you have almost a third of your population depend on the growth of the community.

Then you have another probably third inside that is directly related to volume. That is really the piece I was talking about here. What we were doing in this particular period of time was that we were saying that instead of the traditional pattern, that if your volume went up three or four per cent, your man-years expended would go up about the same because you were not changing your method very much. In effect what we were doing to the system was saying, all the budget we will allow you is half that volume growth. We will allow you the man-years increase of half the quantity of the volume. In other words, we are saying to the organization, we want a productivity improvement each year out of that piece. That is what that particular statement is referring to. It is a segment and it is a management approach to a segment of the structure.

**Mr. Hawkes:** Okay, you referred to it as goaling.

**Mr. Corkery:** Yes, sir.

**Mr. Hawkes:** Goaling to performance. Are you achieving that goal in your mail sorting operation?

**Mr. Corkery:** Yes, I think we are, in the last two years. Basically if you look at our internal operating budget our whole sortation pattern is almost flat in terms of the man-years that are being spent in the current budget year and the last year, and to a lesser degree the year before. We have absorbed the volume growth with those man-years. So we are gaining. Instead of the 50 per cent I am talking about here, we have actually picked up the volume growth, in that segment. I am not saying that the total growth that you are seeing in some of those numbers is in here because the exterior side of

[Translation]

eux-mêmes, les noms figurant sur le registre de paye ne vous permettent pas nécessairement de faire une comparaison. Il faut comparer par exemple le nombre d'années-hommes pour les deux périodes. Cela donnerait une meilleure idée.

**M. Hawkes:** Pourriez-vous nous transmettre les comparaisons qui seraient à votre avis utiles en ce domaine?

**M. Corkery:** Oui, bien sûr.

**M. Hawkes:** Mon argument est le suivant: au cours de cette même décennie, le volume de courrier a augmenté d'environ 17 p. 100, alors que le nombre d'employés, d'après cette façon de calculer a augmenté de 42.5 p. 100. Dans votre lettre, vous parlez d'une augmentation de 50 p. 100 de la main-d'œuvre par rapport à une croissance du volume de 100 p. 100. Cette explication me rend perplexe, je m'y perds.

**M. Corkery:** Je parlais dans la lettre de la proportion d'années-hommes nécessaire au tri interne du courrier.

Les opérations du ministère se divisent en deux: la distribution du courrier, effectuée par les facteurs. Cela se calcule surtout en fonction du nombre de mises en chantier. Elle ne dépend pas principalement du volume mais bien de la croissance démographique.

Ensuite, l'autre fonction qui s'effectue dans les bureaux mêmes est reliée directement au volume et c'est dont je parle ici. Ce que nous avons fait au cours de cette période a été de renverser nos méthodes traditionnelles, de renverser l'équilibre qui existait entre le volume et le nombre d'années-hommes. Nous avons décidé que le budget représenterait seulement la moitié du volume de croissance. Nous avons autorisé une augmentation du nombre d'années-hommes égale à la moitié de l'augmentation du volume. Nous avons décidé que nous voulions une augmentation de la productivité chaque année et c'est de cela que je parle dans ma lettre. Il s'agissait là d'une décision prise par l'administration et visant un secteur bien précis de nos opérations.

**M. Hawkes:** C'était votre objectif.

**M. Corkery:** Oui.

**M. Hawkes:** Avez-vous atteint cet objectif dans vos opérations de tri du courrier?

**M. Corkery:** Oui, au cours des deux dernières années. Si vous étudiez la courbe de notre budget d'exploitation interne, vous remarquerez que la courbe pour le tri s'aplatit pour le nombre d'années-hommes utilisé par le ministère au cours de l'année passée et de cette année. Il s'agit là d'une diminution par rapport à l'année précédente. Nous avons fait absorber par ces années-hommes cette croissance du volume dans ce secteur précis de nos opérations. Et je tiens à préciser qu'il s'agit de ce secteur car dans l'autre secteur, la croissance continue. Nous n'y pouvons rien au ministère des Postes.

[Texte]

the fence continues to grow. That becomes part of the fact of life in the Post Office.

**Mr. Hawkes:** That is pretty significant, relevant to housing starts.

**Mr. Corkery:** Yes, it is. But basically what happens is that we have to add a letter carrier for every 350, probably, points of call that develop. In this particular year alone we will be adding something in the neighbourhood of 794 letter carriers across the country, in this budget year that we are now in. To a degree that is a catch-up because we were trying to hold the brakes on in the last little while. It also includes the mail service couriers, the drivers, that are necessary to support the letter carrier function. But basically that delivery function, that is the kind of growth we are facing.

**Mr. Hawkes:** It is 22,000 still.

**Mr. Corkery:** We are talking about man-years in this sort of situation. That is right, I agree. But what I am pointing out to you is that in the last two years we are starting to settle down. I think what you are leading to is a question really related to this, that you spent this money and you are not getting a return. What you have to recognize, and okay, I have the same problem. Basically what we have got is that when we went to Treasury Board originally on the program, we went with the understanding that that depended on a high code level in the country. It depended on a total system which meant that the total 30 plants had to interlink.

Fundamentally the key to it is that you read the letter once, you code it, and you put the yellow bar on the bottom. Once the yellow bar is on the bottom of the letter it can be sorted automatically anywhere else in the country. But the yield you get is that one part of the country where the mail is originated sorts it, looks at it, and the rest of the country will put it in the bins automatically.

Until the whole system is up and running you really do not start to get the yield, and in effect it costs you more money. It costs you more man-years than continually staying at the manual. You have to bring the whole system, all the 30 plants, up together. When they are all starting to inter-relate, and you have the code level up and the machines started in use, then it starts to give you that kind of yield. Then we would expect to see instead of an absolutely flat curve that it gradually would start to reduce in number of man-years necessary to serve just that sortation.

**Mr. Hawkes:** Do I have about one minute left?

**The Chairman:** I am afraid you are already over, Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** One quickie?

**The Chairman:** Very quick.

**Mr. Hawkes:** There is a line in here that only attrition could therefore be used to achieve reductions in manpower, in your second paragraph of your response. What are your turnover rates related to sorting?

**Mr. Corkery:** If you look at the national turnover rates, in our letter carriers it is three per cent a year average across the country. In some segments of the country, for example in the Atlantic, it is zero or less than zero, if that is possible. The

[Traduction]

**M. Hawkes:** Ainsi, tout dépend du nombre de mises en chantier.

**M. Corkery:** Oui. Mais de façon générale, nous devons engager un nouveau facteur par 350 points de livraison. Nous embaucherons quelque 794 nouveaux facteurs au pays au cours de l'année fiscale actuelle. En fait, il s'agit dans une certaine mesure de rattrapage, étant donné que nous avons mis les freins pendant ces quelques dernières années. Il faut également tenir compte des courriers de la poste, des chauffeurs, etc. indispensables à la distribution du courrier. Mais de façon générale, c'est le genre de croissance que nous connaissons à l'heure actuelle dans ce secteur.

**M. Hawkes:** Il faut donc toujours parler de 22,000.

**M. Corkery:** C'est exact, si nous parlons d'années-hommes. Cependant, je vous le répète, au cours des deux dernières années, nous avons connu une certaine stabilisation. En fait, je crois que votre question porte surtout sur la rentabilité du système. C'est un problème qui vous préoccupe autant qu'il nous préoccupe. Lorsque nous nous sommes adressés au Conseil du Trésor au sujet de ce programme, les chiffres ont été déterminés en tenant compte de l'utilisation massive du code partout au pays. Il fallait que les 30 établissements postaux agissent de concert.

Voici la marche à suivre: on lit l'adresse, on inscrit le code puis on tire la barre jaune en bas de l'enveloppe. Quand cela est fait, le courrier peut alors être trié automatiquement n'importe où au pays. Ainsi donc, le courrier est trié au point d'expédition et mis automatiquement dans les bacs dans le reste du pays.

Avant que tout le système ne soit rodé, la rentabilité est faible, voire même mauvaise. De plus, il faut que les 30 établissements postaux arrivent en même temps au même niveau d'efficacité. Lorsque ceux-ci fonctionnent bien ensemble, lorsque le code est inscrit de façon générale et lorsque les machines sont rodées, c'est alors seulement que l'on peut s'attendre à un bon rendement. C'est alors seulement que la courbe pourrait descendre en-dessous de la ligne, reflétant une réduction d'années-hommes nécessaire dans le secteur tri.

**M. Hawkes:** Me reste-t-il une minute?

**Le président:** Vous avez déjà dépassé votre temps de parole, monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Une question très rapide.

**Le président:** Allez-y.

**M. Hawkes:** Dans le deuxième paragraphe de votre réponse vous dites que seule l'usure naturelle pourrait permettre une réduction de la main-d'œuvre. Quel est, dans le domaine du tri, le roulement?

**M. Corkery:** Pour tout le pays, le taux de roulement pour les facteurs est de 3 p. 100 en moyenne. Dans certaines régions du pays, comme les Maritimes, il est nul, négatif même. Le taux de roulement des travailleurs à l'intérieur s'élève en moyenne à



*[Text]*

inside workers' turnover is averaging about 9 per cent across the country. Again, it is not even across the country; we do not have an even distribution. The turnover is all in the big plants; it is all on the third shift. So it is the same job turning over all the time. But it does not give us the kind of yield we are looking for in the right spots, necessarily.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Corkery.

Mr. Lamontagne.

**Mr. Lamontagne:** Mr. Chairman, as former Postmaster General, as soon as the SPICE recommendations from the Auditor General came out we paid very great attention to most of the things.

However, in the statement of the Deputy Postmaster General is a sentence which worries me a little bit, when he says thus:

Because of the system's weaknesses referred to, the criteria of using performance data to indicate and monitor productivity improvements simply could not be met.

Is it because we are very weak or is it because the criteria could be unreasonable or unrealistic?

**The Chairman:** Is that to you, Mr. Corkery?

**Mr. Corkery:** I have a problem; I cannot spot the letter that you are referring to, sir. Where is it?

**The Chairman:** He is referring to a statement in the opening statement of the Auditor General.

**Mr. Lamontagne:** The statement "Post Office Performance Measurement," opening statement, page three.

You were supposed to have written it yourself.

**The Chairman:** Perhaps, Mr. Lamontagne, a remark might be addressed to that statement by the Office of the Auditor General and then Mr. Corkery could perhaps reply to it.

**Mr. Lamontagne:** Well, if I can address myself to the Auditor General, perhaps I have another question for him, if you will allow me.

**The Chairman:** Certainly.

**Mr. Lamontagne:** Following the question I asked the Deputy Postmaster General, I understand the performance measurement concept is good. I do not contest the thing but in the public service what this has done actually is create a work bureaucracy to measure the bureaucracy. It is public servants judging measurement of public servants. It is a kind of incestuous situation, in a way.

How do you know that your measurements are reasonable or not realistic towards some departments? Is somebody judging your measurements in the Auditor General's Office?

**The Chairman:** Mr. Meyers.

**Mr. D. L. Meyers (Deputy Auditor General of Canada):** I am not certain I fully understood the question that the honourable member has asked.

**The Chairman:** If I may clarify that—I think I understood—I think Mr. Lamontagne is saying how do you know

*[Translation]*

9 p. 100 à l'échelle nationale, bien qu'il y ait des variations d'une région à l'autre. Ce roulement s'effectue toujours dans les grandes villes, au sein de la troisième équipe. Il s'agit donc toujours des mêmes emplois. Toutefois, cela ne nous permet pas d'atteindre le taux de rendement que nous recherchons.

**Le président:** Merci, monsieur Corkery.

Monsieur Lamontagne.

**M. Lamontagne:** Monsieur le président, quand j'étais ministre des Postes, nous nous étions vivement intéressés aux recommandations du Vérificateur général.

Toutefois, une phrase de la déclaration du sous-ministre des Postes me préoccupe un peu. Voici:

A cause des faiblesses mentionnées, le critère voulant que des données sur la performance soient utilisées pour indiquer et contrôler les améliorations à la productivité ne pouvaient tout simplement pas être appliquées.

Est-ce parce que les faiblesses sont criantes ou parce que le critère était irréaliste?

**Le président:** Vous répondez monsieur Corkery?

**M. Corkery:** Excusez-moi, mais je ne sais pas de quelle lettre vous parlez. Où cela se trouve-t-il?

**Le président:** Il fait allusion à la déclaration préliminaire du Vérificateur général.

**M. Lamontagne:** La déclaration intitulée «Mesure de la performance du ministère des Postes», déclaration préliminaire, à la dernière page.

Je croyais que vous l'aviez rédigée vous-même.

**Le président:** Monsieur Lamontagne, les représentants du Bureau du Vérificateur général pourraient peut-être faire une observation à ce sujet et M. Corkery pourrait répondre ensuite.

**M. Lamontagne:** Dans ce cas, j'aurais une autre question à poser à ces représentants si vous me le permettez.

**Le président:** Certainement.

**M. Lamontagne:** Je reconnais que le concept de la mesure de la performance est valable, mais au sein de la Fonction publique, il a en fait contribué à créer une bureaucratie chargée de mesurer la bureaucratie. Il s'agit presque d'une situation incestueuse, si l'on peut dire.

Comment savez-vous que vos mesures sont réalistes pour certains ministères? Y a-t-il quelqu'un qui évalue les mesures que vous utilisez au Bureau du Vérificateur général?

**Le président:** Monsieur Meyers.

**M. D. L. Meyers (vérificateur général adjoint du Canada):** Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris la question du député.

**Le président:** Si vous me permettez d'apporter des éclaircissements, je crois qu'il vous demande comment vous savez que

[Texte]

that the audit criteria you have developed are appropriate for that department?

**Mr. Lamontagne:** Yes, that is right.

**Mr. Meyers:** Yes, that is the way I would have interpreted the question.

The audit criteria we have developed we developed with great care with regard to the state of the art in industry. You would use it particularly in this example. We are talking about industrial engineering skills, using people with industrial engineering skills. We debated them with the Treasury Board Secretariat and then the Comptroller General as to whether or not they were appropriate and drafted them. And then we met often with the department under audit and held their performance up against the criteria and asked them whether or not they were reasonable criteria.

As a final step, we published them in our annual report so that it would be clear what we thought was a reasonable level of management performance and to give the departments the opportunity to state publicly if they agreed and felt they were fair, or if they were not fair, and the members of the Public Accounts Committee the opportunity to comment upon them also.

I am not certain if Mr. Belbeck would like to elaborate.

**Mr. Lamontagne:** All right, Can Mr. Corkery answer the question?

**Mr. Corkery:** I want to make sure I am back to the one you are looking at. I have two references, one is my comments on page three of my letter and one if from the Auditor's opening statement on page two.

**Mr. Lamontagne:** No, it is your statement.

**Mr. Corkery:** My statement? All right. Really I think, sir, what you are referring to is the demise of the engineered standards within the Post Office. We have to go back in history on this one; it is long before my time—both our times. We started putting engineered standards in the post Office, as I understand it, about 1954 based on PTM measurement systems. They were aimed at about 18 major post offices across the country. They were used fairly effectively—a useful tool. The problem with them at that stage was that they only did a portion of a plant—they did maybe from a third up to a half of a plant—and the rest of the processing inside was left floating free. They did not have standards against that.

• 1125

They kept chipping away at improving the standards up to about 1963, when the Glassco Commission came in and started to recommend de-centralization. At that stage, the Post Office agreed with it—they wanted to decentralize anyway—and broke this system apart and put it out to the field. So it became decentralized into the field and grew more, and started to be used more and more in the smaller plants across the country, but again, only segmented to a small portion of the population.

It started to weaken about that time and by the time you get up to 1970, two things were going on—well, there is another stage in there, about 1966.

[Traduction]

les critères de vérification que vous avez élaborés conviennent à ce ministère?

**M. Lamontagne:** Oui, c'est cela.

**M. Meyers:** Oui, j'aurais aussi interprété ainsi la question.

Nous avons mis au point nos critères de vérification en tenant bien compte de l'évolution dans l'industrie, surtout dans le cas qui nous occupe, car on l'applique à des gens qui ont des compétences à caractère industriel. Nous en avons discuté avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Contrôleur général avant de la rédiger pour nous assurer qu'ils convenaient. Ensuite, nous avons maintes fois rencontré des représentants du ministère faisant l'objet de la vérification, avons comparé leur performance aux critères et leur avons demandé s'ils jugeaient ces critères raisonnables.

Finalement, nous les avons publiés dans notre rapport annuel pour énoncer clairement notre position quant à un niveau raisonnable de performance au niveau de l'administration et pour donner au ministère l'occasion de les accepter ou de les rejeter publiquement. Les membres du Comité des comptes publics ont également eu l'occasion de faire des déclarations.

Je ne sais si M. Belbeck voudrait ajouter quelque chose.

**M. Lamontagne:** Très bien. M. Corkery peut-il répondre à ma question?

**M. Corkery:** Je veux m'assurer de me reporter à votre citation. Il y a mes commentaires à la page 3 de ma lettre et une déclaration à la page 2 de la déclaration préliminaire du Vérificateur.

**M. Lamontagne:** Non, il s'agit de votre déclaration.

**M. Corkery:** De la mienne? Très bien. Vous faites donc allusion à l'abandon de normes technologiques au sein du ministère des Postes. Il faut que nous nous reportions loin en arrière, car leur introduction remonte à bien longtemps avant notre temps. Nous avons introduit des normes technologiques au ministère des Postes vers 1954 en nous fondant sur les systèmes de mesure PTM. Elles étaient appliquées aux 18 principaux bureaux de poste du pays et étaient assez efficaces. Le problème, à ce stade, c'est qu'ils n'étaient appliqués qu'à certains éléments d'une unité—au tiers ou à la moitié—et le reste des activités de traitement n'était comparé à aucune norme.

On a continué à tenter d'améliorer les normes, jusqu'à 1963 environ, au moment où la Commission Glassco recommandait la décentralisation. Le ministère des Postes a alors donné son accord, car il voulait de toute façon démanteler le système pour le décentraliser. On a donc commencé à s'en servir de plus en plus dans les petites unités, mais, encore une fois, seulement pour une portion des employés.

Il a alors commencé à se détériorer jusqu'à 1966.



## [Text]

In the early sixties, there was a lot of use of the program, of the measured system, as a whip against employees—and I guess that is the way they have described it. Instead of using it cautiously and carefully as a management tool, it was used, in some points of the country, in the eyes of the union, I think, as probably unfair practice; as almost a crutch for supervision.

Anyway, a lot of flak developed, there was a lot of unhappiness within the ranks, predominantly in the Montreal area at that stage, out of which grew the Montpetit Commission. The Montpetit Commission judged a whole series of issues in the labour relation field and there were a whole series of recommendations that came out in 1966.

Two significant ones were put in place by the Minister and the Deputy Minister of the day. One was to start pulling back from this engineered standard approach, a little bit: the other one was to take away the testing of employees for quality. Both were seen as disturbing this labour scene, so they were both weaned out. So that by the time they got up to 1970, in effect, they had a work measurement system that was obsolete. It did not relate to the methods in place at that stage. It was judged by the management at that time as not being effective, as only covering a large branch and only a segment of the population.

It was therefore dropped in terms of a national program, and really the logic of it was that you had to spend a lot of money to pull it up to speed. You really had only a segment of the population and your local management could then manipulate, because they had an unmeasured area and a measured area, and you have an unmeasured area and a measured area, and you have great difficulty unless you have a very accurate accounting system for man-years which we do not have, and did not have at that time.

The other part of it is that all your management skills in this work measurement area are methods people who are very rare anyway. They are hard to come by and they need a lot of training. We were going into a major mechanization program and it made more sense to drain those people out of there to support and implement a mechanization program; and that, in effect is what has happened.

And that is where this question came up. We had it once, but it was judged in late 1969, early seventies, that it was too much money to spend in order to bring it up to date: spend the talent on the machine.

So that is the story. It was long before my time. What we are now trying to do is swing it back, pick up the segments that make sense across the whole piece.

**Mr. Lamontagne:** Well, can I ask you another question. You have been there for quite a while now and you seem to know your stories very well.

The most important criticism we hear about the Post Office is not about the mistakes we make or a few other stories you hear. The most important criticism that we have been hearing for a long time is the reliability of the Post Office, of the mail. As we were told often by businessmen, by all kinds of people: "We do not care if you deliver in two days or three days. The

## [Translation]

Au début des années 60, on se servait beaucoup de ce système de mesure pour exercer un contrôle sur les employés—c'est ainsi qu'on l'avait décrit à l'époque. Plutôt que de s'en servir avec prudence, comme outil de gestion, on l'a utilisé, dans certaines régions, ou du moins de l'avis du syndicat, pour exercer une surveillance injustifiée.

De toute façon, cela a suscité beaucoup de mécontentement chez les employés, surtout dans la région de Montréal. On a donc créé la Commission Montpetit, qui a étudié toutes sortes de questions dans le domaine des relations de travail et présenté une série de recommandations en 1966.

Deux recommandations importantes ont été appliquées par le ministre et le sous-ministre de l'époque. Tout d'abord, on a commencé à abandonner ces normes technologiques; deuxièmement, ils ont cessé d'évaluer la qualité des employés. Il semblait que ces deux outils perturbaient les relations de travail, et c'est pourquoi ils ont été abandonnés. Ils se retrouvaient donc en 1970 avec un système de mesure du travail désuet. Ils n'étaient pas adaptés aux méthodes utilisées à ce moment-là. La direction a alors jugé qu'il n'était pas efficace et qu'il ne s'appliquait qu'à un segment des employés.

On a donc abandonné ce programme à l'échelle nationale, car il aurait fallu dépenser beaucoup pour le moderniser. Le système ne s'appliquait en fait qu'à une portion des employés et la direction locale pouvait ensuite manipuler les chiffres, car le secteur était mesuré et l'autre non. C'est très difficile, à moins d'avoir un système très précis de comptabilisation des années-hommes, ce que nous n'avions pas alors, ni même maintenant.

Deuxièmement, et de toute façon, les gestionnaires chargés de cette mesure de la performance sont des spécialistes des méthodes qui sont très difficiles à trouver et qui doivent être bien formées. Nous nous lançons dans un programme de mécanisation d'envergure et il semblait plus logique de leur confier cette tâche. C'est ce qui s'est produit, en fait.

Voici donc ce qui en est. Nous avons déjà eu un tel système, mais en 1969, on a jugé qu'il faudrait dépenser trop d'argent pour le moderniser et qu'il valait mieux affecter ces ressources humaines à la mécanisation.

Cela s'est produit bien avant que je n'arrive. Nous tentons maintenant de renverser la vapeur, de rassembler les morceaux qui peuvent être utiles.

**M. Lamontagne:** Permettez-moi de vous poser une autre question. Vous faites partie du ministère depuis un certain temps et vous semblez connaître votre affaire.

Le plus souvent, les gens ne se plaignent pas des erreurs ou autres lacunes du ministère des Postes, mais plutôt de la fiabilité du service. Bien souvent, des hommes d'affaires, ou d'autres, nous ont dit qu'ils ne voyaient pas d'inconvénient à ce qu'il y ait un délai de deux ou trois jours, pourvu qu'ils puissent être sûrs que la livraison sera faite.

## [Texte]

most important thing to us is to make sure that we can count on reliability of delivery."

What would be the two main causes of the unreliability of the mail? Because it is a fact.

**Mr. Corkery:** Well, I would suspect that there are two fundamental things, sir, that cause that. It is not related to operator effort, really, at all.

One is straight inventory control—and I hate to relate inventory to it but it is true. There is a fundamental principle in operating any factory or any process: first in, first out. You have really got to work in sequence as it comes across the top. You have got to work it in that order. If you consistently carefully manage your flows, first in, first out, you will eliminate a lot of it.

The second problem that we have, and this is where we get into a lot of difficulty and where we have a lot of our problems with the union, is that we have one of the peculiar situations in manufacturing in that our volume load, loaded on us by the public, varies from day to day by as much as 40 per cent. In effect, what that means is that your plant manager has a load that varies every day by that kind of volume. I have been a plant manager for years and that would have killed me in private industry. I would not have tolerated that sort of situation. But we have no choice in this environment; we have to respond to what the public requires. When he mails it, he wants it delivered the next day. We have to then staff to cope with that in order to give the reliability which you identify as ideal. I am with you; I think it is too.

• 1130

**Mr. Lamontagne:** Does that mean that those private couriers who give reliability on their deliveries do not have this difference in volume?

**Mr. Corkery:** He has, but basically he is playing with a much smaller volume, and usually with a smaller volume you have enough accordion capability that you can do that.

**Mr. Lamontagne:** So you have no answer for that.

**The Chairman:** Mr. Lamontagne, I am sorry. Your time has expired by about two minutes. Someone else might care to take up the same line of questioning.

Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** There are one or two figures I would like. First of all, how many postmaster generals have there been since 1972?

**Mr. Corkery:** I have been with the Post Office since 1970, sir, and I think I have served under six. I would not want to swear to whether it is six or seven, but it is about that number.

**Mr. Taylor (Bow River):** What effect has this steady change of postmaster generals had on the Post Office in the planning and so on? Did it make any difference?

**Mr. Corkery:** Let me try to explain it this way. I visualize my role as the chief operating officer and I visualize the minister's role as the chief executive officer in a private industry. Depending on the degree to which the minister wants

## [Traduction]

Pour quelles deux raisons principales, ne peut-on pas se fier au service postal? C'est un fait.

**M. Corkery:** Je suppose qu'il y a deux raisons fondamentales. Cela n'a rien à voir, en fait, avec la performance de l'employé lui-même.

Premièrement, cela découle du contrôle de l'inventaire... il me déplaît d'y faire allusion, mais c'est la vérité. L'exploitation de toute usine ou de tout procédé repose sur un principe fondamental: ce qui entre en premier doit sortir en premier. Il faut que tout soit acheminé dans l'ordre. En contrôlant de près ces mouvements, on supprime bien des problèmes.

Deuxièmement—et c'est ce qui cause beaucoup de difficultés, et bien des conflits avec le syndicat, notre volume, nous venant de la population, fluctue d'un jour à l'autre jusqu'à 40 p. 100. Cela signifie en fait que le gestionnaire fait face chaque jour à une charge de travail qui peut connaître une fluctuation importante. J'ai été gestionnaire pendant des années dans l'industrie privée et je n'aurais pu faire face à de telles fluctuations, je n'aurais jamais toléré cela. Toutefois, nous n'avons pas le choix, nous devons répondre à la demande de la population. Lorsqu'on envoie quelque chose par la poste, on veut que ce soit livré le lendemain. Nous devons donc nous doter en personnel pour faire face à cette demande, afin d'offrir un service fiable comme celui que vous décrivez. Je conviens avec vous que ce serait l'idéal.

**M. Lamontagne:** Est-ce que cela signifie que les compagnies de messageries privées, qui offrent un service fiable, ne font pas face à ces fluctuations de volume?

**M. Corkery:** Non, mais le volume est bien moindre et cela permet une plus grande souplesse.

**M. Lamontagne:** Vous n'avez donc pas de solution à offrir.

**Le président:** Monsieur Lamontagne, excusez-moi, mais vous avez déjà eu deux minutes de trop. Quelqu'un d'autre voudra peut-être poser des questions dans le même ordre d'idées.

Monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** J'aimerais obtenir deux ou trois chiffres. Tout d'abord, combien y a-t-il eu de ministres des Postes depuis 1972?

**M. Corkery:** Il y en a eu six depuis que je fais partie du ministère des Postes, soit 1970. Je ne suis pas absolument sûr du chiffre, mais c'est à peu près cela.

**M. Taylor (Bow River):** Quel a été l'effet de ces changements continus sur les activités du ministère des Postes, les planifications, etc.? Est-ce que cela a fait une différence?

**M. Corkery:** Disons que, dans l'entreprise privée, je serais l'administrateur en chef et le ministre serait président-directeur général. Si le ministre souhaite empiéter sur le rôle de l'administrateur en chef, les choses se compliquent. Toutefois,

[Text]

to get involved into the chief operating officer's kind of role, it gets awkward. If the minister is content to stay in the chief executive officer policy determination role, it becomes less of a problem. Sir, you would admit it takes about six months to learn where the washrooms are, to learn the words that are common to the Post Office, the process and what all is involved. It takes a while to learn.

**Mr. Lamontagne:** It takes that long to find out who is deputy minister.

**Mr. Corkery:** Yes, true.

**The Chairman:** Gentlemen, we have to operate through the Chair in these Committee meetings.

**Mr. Lamontagne:** I am sorry, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Just so that we do not get into too much across-the-table dialogue.

**Mr. Taylor (Bow River):** The next point I would like to deal with is production of men. In that connection, do you have a figure for the total number of employees, not man-hours, on the payroll in the Post Office right now, from the minister down?

**Mr. Corkery:** You are actually asking for names on the payroll?

**Mr. Taylor (Bow River):** Yes.

**Mr. Corkery:** We do not keep that log at a national level. I doubt if I would have that figure. We would have it for the number of full-time employees, which is in the annual report, but that is not really the number of people on the payroll.

**Mr. Taylor (Bow River):** Would you have any idea of the ratio of workers to managers; those on the managerial staff as compared to the number of workers? In other words, how many Indians are there and how many chiefs, to put it in good Canadian language?

**Mr. Corkery:** I would have to guess.

**Mr. Taylor (Bow River):** Could you get that figure for me?

**Mr. Corkery:** Yes. I would rather get it for you to be absolutely sure.

**Mr. Taylor (Bow River):** And one other. On the managerial staff, could you tell me just quickly where that starts. When do they leave the union and become managers?

**Mr. Corkery:** To start with, we have 28 unions that we deal with. Basically, we have a union that covers our management crew, our supervisors, which can take it right up to probably superintendent level in a group of their own.

**Mr. Taylor (Bow River):** They are in the union too?

**Mr. Corkery:** But they regard themselves as managers.

**Mr. Taylor (Bow River):** Managers are in the union.

**Mr. Corkery:** Oh, yes. We have a management union, in effect, and basically they can hear grievances, and do so; we expect them to. But they are a union organization with which we bargain and that would go right up to superintendent level.

**Mr. Taylor (Bow River):** When did that start? When did managers start getting into unions in the Post Office?

[Translation]

s'il se contente d'être président-directeur général et d'élaborer les politiques, le problème s'amoindrit. Vous admettez vous-même qu'il faut six mois seulement pour savoir où se trouvent les toilettes, pour se familiariser avec le jargon des Postes, avec les procédés, etc. Il faut un certain temps pour apprendre.

**M. Lamontagne:** Il faut aussi longtemps pour savoir qui est sous-ministre.

**M. Corkery:** C'est vrai.

**Le président:** Messieurs, vos observations doivent être adressées à la présidence.

**M. Lamontagne:** Excusez-moi, monsieur le président.

**Le président:** Il ne faudrait pas qu'il y ait trop de conversations privées.

**M. Taylor (Bow River):** J'aimerais maintenant aborder la question des employés. Pouvez-vous me dire combien d'employés, non pas d'années-hommes, figurent au total sur la feuille de paye du ministère des Postes à l'heure actuelle, à partir du ministre jusqu'en bas?

**M. Corkery:** Vous voulez connaître les noms qui figurent sur la feuille de paye?

**M. Taylor (Bow River):** Oui.

**M. Corkery:** Nous n'établissons pas de chiffres à l'échelle nationale. Je doute que nous puissions vous renseigner là-dessus. Nous connaissons le nombre d'employés à plein temps, qui figure au rapport annuel, mais il y a d'autres employés inscrits sur la feuille de paye.

**M. Taylor (Bow River):** Pouvez-vous me dire alors quelle est la proportion d'employés et de cadres? Autrement dit, pour employer un canadianisme, combien y a-t-il d'Indiens et combien de chefs?

**M. Corkery:** Je ne puis vous donner de chiffres précis de but en blanc.

**M. Taylor (Bow River):** Pourriez-vous me les obtenir?

**M. Corkery:** Oui, je préfère vous fournir un chiffre définitif plus tard.

**M. Taylor (Bow River):** Pouvez-vous me dire à quel niveau un employé quitte le syndicat et devient cadre?

**M. Corkery:** Tout d'abord, nous traitons avec 28 syndicats. Un syndicat englobe nos cadres, nos surveillants, probablement jusqu'au niveau des surintendants, qui doivent faire partie d'un groupe distinct.

**M. Taylor (Bow River):** Ils sont aussi syndiqués?

**M. Corkery:** Oui, mais ils se considèrent comme des cadres.

**M. Taylor (Bow River):** Les cadres font partie du syndicat.

**M. Corkery:** Oui. Nous avons un syndicat de cadres qui peut entendre les griefs et avec lequel nous négocions. Il va jusqu'au niveau de surintendant.

**M. Taylor (Bow River):** Quand les cadres du ministère des Postes se sont-ils syndiqués?



## [Texte]

**Mr. Corkery:** Sir, you have got me. It would be back when the labour act was first granted.

**Mr. Taylor (Bow River):** That certainly is not so in private industry.

**Mr. Corkery:** In the Hydro and in Canadian General Electric it exists to a degree.

**Mr. Taylor (Bow River):** In Crown corporations maybe, but in private industry it is not so.

**Mr. Corkery:** Yes, it is very rare.

• 1135

**The Chairman:** Gentlemen, I wish you would not speak at the same time. We have an electronic recording device, so make sure your questions are crisp and the responses come back in the same way; otherwise there will be total confusion.

**Mr. Taylor (Bow River):** Okay, I am sorry.

The next question I would like to deal with is this matter of production. As Mr. Hawkes, I think it was, mentioned the other day, who measures the managers? I have an instance I would like to quote which gives some indication this is widespread. It is certainly costing people an awful lot of money and it is also slowing down production.

In one of your large sorting plants a relatively new employee found a machine was not working. He was mechanically inclined and saw all it needed was a bolt. The bolt had worn out. So he went out and bought the bolt for 39¢ got it in, and fixed the machine. The manager heard about this. He was called into the manager's office and severely reprimanded and told that if it ever happened again, he would be fired immediately; and that he should have gone to them and issued a requisition. The machine would then have stayed out of production for probably a week, maybe two weeks, while they sent to Ottawa to get approval for this bolt, and in the meantime the machine was not working. How widespread is this type of procedure? This is an actual incident; this happened.

**Mr. Corkery:** Oh, I understand it can happen, sir.

Basically, you have a trade union, in this case, which is responsible for doing that kind of work, and what you get into if you permit others is horrendous jurisdictional disputes. It is almost like the construction industry. We have the same kind of things to contend with. That sort of situation exists. The problem of having to go to Ottawa to get permission for the bolt I think maybe is a little stretched. But if it is a bolt which belonged there before, yes. What you are going to do is get a labour conflict situation on the floor, and if I were a supervisor I would belt him in the ear too. I would give him A for effort for trying to solve the problem, but what he is probably going to do by solving the problem is create a wild labour scene where the whole plant is out.

**Mr. Taylor (Bow River):** Do you mean to say the union is running the thing?

**Mr. Corkery:** No, sir.

**Mr. Taylor (Bow River):** It sounds like it.

**Mr. Corkery:** No, but you get into a jurisdictional argument. And a jurisdictional situation in effect says my job is to

## [Traduction]

**M. Corkery:** Je l'ignore. Lorsque le Code du travail a été adopté, je suppose.

**M. Taylor (Bow River):** Ce n'est certainement pas le cas dans l'industrie privée.

**M. Corkery:** Cela existe dans une certaine mesure à l'Hydro et à la Canadian General Electric.

**M. Taylor (Bow River):** Dans des sociétés de la Couronne peut-être, mais pas dans l'industrie privée.

**M. Corkery:** En effet, c'est très rare.

**Le président:** Messieurs, veuillez ne pas tous parler en même temps. Nos délibérations sont enregistrées, et pour éviter la confusion, il faudrait que questions et réponses se suivent dans l'ordre.

**M. Taylor (Bow River):** Très bien, excusez-moi.

J'aimerais maintenant aborder la question de la production. Comme l'a demandé M. Hawkes l'autre jour, qui mesure la performance des cadres? Je vais vous donner un exemple qui montre que c'est assez répandu. C'est sûr que cela coûte beaucoup d'argent et que cela ralentit la production.

Dans une de vos grandes unités de tri, un employé assez nouveau s'est rendu compte qu'une machine ne fonctionnait pas. Il était assez fort en mécanique et a constaté qu'un écrou était défectueux. Il est donc allé acheter un écrou pour 39¢. et a réparé la machine. Le directeur en a entendu parler et il a sévèrement réprimandé cet employé. Il lui a dit que si jamais cela se reproduisait, il serait immédiatement renvoyé, et qu'il aurait dû s'adresser à eux et présenter une demande. La machine aurait probablement été mise hors de service pendant une semaine, peut-être deux, en attendant qu'Ottawa approuve l'achat de cet écrou. Dans quelle mesure ce genre de procédure est-il répandu? C'est un fait vécu.

**M. Corkery:** Je suis sûr que cela arrive, monsieur.

En substance, il se trouve que les membres d'un syndicat sont responsables de ce genre de travail et qu'on se heurte à toutes sortes de conflits de juridiction si l'on permet à quelqu'un d'autre de s'en charger. C'est presque comme dans l'industrie de la construction. Nous faisons face aux mêmes genres de difficultés. Pour ce qui est de demander à Ottawa la permission d'acheter un écrou, c'est aller un peu loin. Mais s'il s'agit d'un écrou qui venait de là, je suppose qu'il fallait le faire. Autrement, on risque de faire face à un conflit de travail, et je l'aurais aussi réprimandé si j'avais été son surveillant. Je l'aurais félicité pour son esprit d'initiative, mais en se chargeant de résoudre lui-même le problème, il risque de créer des conflits de travail qui nuiront à toute l'opération.

**M. Taylor (Bow River):** Voulez-vous dire que c'est le syndicat qui mène?

**M. Corkery:** Non, monsieur.

**M. Taylor (Bow River):** On le dirait.

**M. Corkery:** Non, mais il s'agit d'un conflit de juridiction. Les tâches sont bien réparties, un employé doit entretenir

[Text]

maintain equipment and your job, sir, is to sort mail, or whatever; and never the twain shall meet. I do not like it either, but basically this is a fact of life in industry today. It is no different in the Post Office from what it is in my experience...

**Mr. Taylor (Bow River):** I would like to suggest it is not a fact of life in private industry. That would just never be tolerated.

**Mr. Corkery:** Sir, in my business—I have been in it 25 years, and that is exactly the situation.

**Mr. Taylor (Bow River):** I have been in it 40 years and I have never seen anything like that. I would not tolerate it for two minutes.

Anyhow, let us go on. The other point I would like to raise in the few minutes I have left...

**The Chairman:** You have time for one more question, Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** ... is on this responsibility and authority. You take some of your men who are in charge of a \$25 million plant: what authority do they have? How high can they spend? Who can they fire without referring it to Ottawa?

**Mr. Corkery:** Two questions?

**Mr. Taylor (Bow River):** Two questions.

**Mr. Corkery:** Spending authority, depending on the size of the plant, is regulated by category or by account. He has authority to hire employees for immediate needs. He has authority to spend, depending on the kind of accounting it is, within varying limits. In capital area—in a large plant in Toronto he might have authority on an individual project up to \$25,000 on his own. There are various levels of approval in the organization before it gets to my particular level.

In hiring and firing, he has the authority to suspend on sight, as do his supervisors. He has the authority to suspend, pending decisions. He has the authority to make recommendations for discharge. There is only one person in the Post Office who discharges and that, sir, is me.

**Mr. Taylor (Bow River):** How do you account then, in a place like Calgary...

**The Chairman:** This is your very last question, Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** Oh, is my time gone?

**The Chairman:** It is at the very end. If it is a part...

**Mr. Taylor (Bow River):** How do you account, then, for a place like Calgary, where when they want to fire a man—he is not doing the job—it takes three months to get approval; and then they come back and the employees tell me, he fired somebody today and we asked him why and it is something he did three months ago; the reason was he could not get approval from Ottawa.

**Mr. Corkery:** The time lag is too long. Basically, sir, we want to be very careful, because firing is almost an admission of defeat. You have not been able to modify an employee to do what he should be doing to want to continue to work. You

[Translation]

l'équipement et l'autre trier le courrier; cela ne me plaît pas non plus, mais c'est ainsi que fonctionne l'industrie de nos jours. Il en est de même pour le ministère des Postes, d'après mon expérience...

**M. Taylor (Bow River):** D'après moi, cela ne se passe pas ainsi dans l'industrie privée, cela ne serait jamais toléré.

**M. Corkery:** J'en ai fait partie pendant 25 ans, et c'est exactement ce que j'ai pu constater.

**M. Taylor (Bow River):** J'en ai fait partie pendant 40 ans, et je n'ai jamais rien vu de tel. Je ne le tolérerais pas deux minutes.

Passons. Pendant les quelques minutes qui me restent, j'aimerais aborder la question...

**Le président:** Ce sera votre dernière question, monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** ... des responsabilités et des pouvoirs. Certains de vos employés administrent des unités de production valant 25 millions de dollars. Quels sont leurs pouvoirs? Quel est leur budget? Qui peuvent-ils renvoyer sans consulter Ottawa?

**M. Corkery:** Deux questions?

**M. Taylor (Bow River):** Ce sont deux questions.

**M. Corkery:** Le pouvoir de dépenser est établi en fonction de la catégorie ou du compte. Il a le pouvoir d'embaucher des employés en cas de besoins urgents. Il a le pouvoir de dépenser selon le genre de comptabilité, dans certaines limites. A Toronto, par exemple, il aurait le pouvoir de dépenser jusqu'à 25,000 de sa propre initiative. Il y a plusieurs paliers d'approbation avant que cela n'arrive à mon niveau.

Pour ce qui est de l'embauche et du renvoi, il a le pouvoir de décréter une suspension, comme les surveillants, en attendant la prise de décision. Il a le pouvoir de faire des recommandations relativement au renvoi. Une seule personne peut renvoyer quelqu'un du ministère des Postes, et c'est moi.

**M. Taylor (Bow River):** Comment se fait-il alors qu'à Calgary...

**Le président:** Votre toute dernière question, monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Je n'ai plus de temps?

**Le président:** C'est presque fini. S'il s'agit...

**M. Taylor (Bow River):** Comment se fait-il alors qu'à Calgary, lorsqu'on a voulu renvoyer un employé qui ne faisait pas son travail, il a fallu trois mois pour obtenir l'approbation. Les employés sont venus me dire: le surveillant a renvoyé quelqu'un aujourd'hui et quand nous lui avons demandé pourquoi, il nous a répondu qu'il avait fait quelque chose de mal il y a trois mois, mais qu'il n'avait pu obtenir l'approbation d'Ottawa.

**M. Corkery:** Les délais sont trop longs. Nous voulons être très prudents, car renvoyer quelqu'un c'est avouer la défaite. Cela veut dire qu'on n'a pas réussi à motiver l'employé. Il a



## [Texte]

have spent probably a year in training him to that stage. You really want to retain him. You do not want to go and start all over again.

• 1140

**Mr. Taylor (Bow River):** Even if he is no good?

**Mr. Corkery:** All right, that is your last gasp. Basically, what we want to make sure about is that if you are going to fire him he is going to stay fired. Your case has to be sound, solid and substantiated all the way through. Basically, we would rather take a little longer in looking and make sure the facts are there, rather than an overreaction, firing him in a fit of temper and then having to take him back. You lose attitude and morale of your supervisors and everything else with it. I agree that the time is too long.

**The Chairman:** I think that is another subject, Mr. Taylor, and we will be coming back to it in another context. I would like us to bear down on the measurements of efficiency in the Post Office this morning.

**Mr. Taylor (Bow River):** These are measures of their efficiency, that is why it is taking three weeks to get a letter from Calgary to Banff.

**The Chairman:** In any event, my next questioner is Mr. Cook.

**Mr. Cook:** Sir, what is your backlog now, in terms of grievances?

**Mr. Corkery:** In 27 unions it is probably, across the whole system, less than 600 in total. However, that is the total, without sampling it is first-, second-, and final-level grievances. In the CUPW, which is a separate situation, what you have there is probably, at this stage, an unanswered bank of between 20,000 or 25,000.

**Mr. Cook:** In those 25,000, is there good reason for it being that high?

**Mr. Corkery:** Yes, there is. It is a deliberate move, really, to try to focus attention on some of the issues. It is a good strategy. But basically what you have is a photocopy process in some cases. Let me think and I will give you an example. We bring in a casual where we may be in violation of the contract. We work him five hours. If there are 20 persons who really should have been considered for the five hours, there will be 20 grievances, yet probably only one is going to be paid because you would only work one overtime to cover the five hours. A reasonable steward would identify that Joe if he could, and that would be the grievance, but the strategy is basically to overload.

Another example is this: suppose we are late on overtime cheques, and it happens, the whole floor, if the cheques are late, will automatically file a grievance if they are not there on the date. The whole floor will file a grievance. It goes to the first level, and the first-level manager says, yes, I am sorry, we are late, agreed. You won the grievance. They will not accept that, it will go on to the third level; it will go right on up to the system.

## [Traduction]

probablement reçu une formation pendant un an et on veut le garder, on ne veut pas recommencer à zéro.

**M. Taylor (Bow River):** Même s'il est un mauvais employé?

**M. Corkery:** Nous voulons en tout cas nous assurer d'avoir rendu une bonne décision; nous voulons nous assurer que la personne renvoyée ne sera pas réengagée. En fait, nous préférons étudier la question un peu plus longtemps, nous assurer des faits, plutôt que de réagir brusquement, de renvoyer quelqu'un sans raison valable, pour devoir le réengager par la suite. Cela sape le moral des surveillants et cela nuit aux rapports. Je suis d'accord cependant avec vous pour dire que ce délai est trop long.

**Le président:** Il s'agit là d'une question qui ne relève pas véritablement de notre mandat, monsieur Taylor, et nous y reviendrons à une autre séance. J'aimerais que nos remarques portent sur la mesure de la performance au ministère des Postes, comme le prévoit notre mandat.

**M. Taylor (Bow River):** Il s'agit là bel et bien de mesure de performance, quand il faut trois semaines à une lettre provenant de Calgary pour arriver à Banff.

**Le président:** M. Cook a la parole.

**M. Cook:** Quel est le nombre de griefs qui n'ont pas encore reçu de réponse?

**M. Corkery:** Pour les 27 syndicats, je crois qu'il y en a moins de 600 au total. Je vous cite le chiffre pour tous les niveaux. Quant à l'UPC, la situation est toute différente, puisqu'elle est à l'heure actuelle englobée sous 20 à 25,000 griefs auxquels on n'a pas donné suite.

**M. Cook:** Y a-t-il des raisons valables pour ce nombre imposant de griefs?

**M. Corkery:** Oui. Il s'agit là d'un effort délibéré de la part des employés afin d'attirer l'attention sur certaines questions. Il s'agit d'une bonne stratégie. En fait, dans certains cas, certains griefs ne sont que la photocopie d'autres griefs. Par exemple, nous engageons un employé occasionnel qui travaille pendant cinq heures. De ce fait, il se peut que nous violions le contrat. Si 20 personnes pensent qu'elles auraient dû travailler ces cinq heures, nous recevrons 20 griefs, alors que seul un employé serait retenu pour travailler. Un représentant syndical raisonnable pourrait régler facilement les choses, mais la stratégie est précisément de surcharger le système.

Je peux vous donner également un autre exemple: supposons que le chèque de surtemps soit émis en retard. Cela peut se produire. Dans un tel cas, tous les employés présentent automatiquement un grief. Celui-ci est étudié au premier niveau; le supérieur à ce niveau reconnaît l'erreur et est prêt à concéder le grief. Cependant, les employés n'acceptent pas cette décision du supérieur et le grief passe au deuxième niveau et ainsi de suite, jusqu'au sommet.

[Text]

**Mr. Cook:** What you are suggesting is that it is harassment.

**Mr. Corkery:** It is sad because there are good grievances that have to be faced up to and looked at, and they are lost in the system. Our problem at this stage is to sift out what we sense are the good ones, respond to them, correct them and try to concentrate where it makes the most sense.

**Mr. Cook:** I have the greatest sympathy for the Post Office because when you talk in terms of your volume flex that takes place, it is almost an impossible thing to run on an efficient basis. However, one thing has come to my attention, and it is in the area of your costs, but it is also in the area causing your grievances, which is also in the area of your costs. As an example, in Vancouver I know of at least one incident, and I presume this has taken place across the country, that you take a 55-year-old mail sorter and suddenly you have coding machines in. There is a standard, I believe, for the number of letters per minute that should be coded by that machine and by that operator. Correct? Offhand, do you know what that is?

**Mr. Corkery:** Basically, when they come off the training school we expect them to be able to code accurately about 1,800 letters an hour.

**Mr. Cook:** Yes, and on that basis you are then taking a man who really may not have the physical ability to do that and offering him that job which he cannot do. What happens to him then?

**Mr. Corkery:** He stays in exactly the job he is in, sir. We are not forcing anybody to do it. At this stage what we are doing is training people who volunteer. We try to persuade them, sure, because we think they are potentially able to come up. If you have somebody who physically cannot cut it, cannot make it by extended training, which is many times what we do—a fellow like that, if he is interested and wants to do it, then nine times out of ten he will make it. His training period will be slower. We will spend the extra training time to get him up. But basically we are leaving him on that job, and our commitment to the union is that that person will be in. In order to get the machines up to speed, what we have had to do in some cases is go out and hire from the street, train coders when we have not been able to get enough out of the system.

**Mr. Cook:** Another West Coast question, sir, involving your cost once more. But I have reports—and I would like either a confirmation or denial of them—that, at times, trucks have been loaded with mail in the main post office in Vancouver and driven to Trail, to Kamloops, or to other outlying areas anywhere up to 10 hours by road away from Vancouver for the mail to be sorted, reloaded, and brought back by truck to the main post office for distribution. Is that correct? Is that kind of thing taking place?

**Mr. Corkery:** Basically, what we are trying to do—and I come back to my 40-per cent problem—is to level-load your plant. We are trying, in effect, to put production control managers in these big plants to find ways to level-load. Part of

[Translation]

**M. Cook:** Vous considérez donc qu'il s'agit d'un harcèlement.

**M. Corkery:** La situation est dramatique, car il existe véritablement des griefs collectifs auxquels il faudrait donner suite, et qui pourtant sont perdus de cette façon. Notre problème, à l'heure actuelle, est de distinguer les griefs sérieux, pour pouvoir les corriger.

**M. Cook:** Le ministère des Postes a toute ma sympathie et, étant donné le volume, il me semble que c'est une entreprise qu'il est très difficile d'administrer en ayant une performance exceptionnelle. Cependant, mon attention a été attirée sur un problème, un problème de coûts au sujet duquel beaucoup de griefs sont présentés, ce qui affecte les coûts par ricochet, également. Je vous donnerai l'exemple d'un trieur de Vancouver qui, à 55 ans, doit faire fonctionner les machines à coder. Je suppose que la même situation se produit dans d'autres régions du pays. Je suppose que vous avez déterminé le nombre de lettres par minute qui doivent être codées par la machine et par l'opérateur, n'est-ce pas? Savez-vous combien?

**M. Corkery:** Nous nous attendons à ce que les codeurs, quand ils sortent de l'école de formation, traitent environ 1,800 lettres à l'heure.

**M. Cook:** Parfois, certaines personnes n'ont pas la résistance physique pour faire un travail de ce genre. Que se passe-t-il alors?

**M. Corkery:** Cette personne pourrait très bien conserver son ancien travail. Nous ne forçons personne à faire quoi que ce soit. Nous formons les volontaires. Nous essayons évidemment de persuader notre personnel, parce que nous pensons qu'il peut le faire. Cependant, la personne qui, physiquement, n'est pas à la hauteur de cette tâche, n'est pas obligée de la faire. Évidemment, nous leur donnons également la possibilité d'une formation plus longue, ce qui donne des résultats positifs neuf fois sur dix. La période de formation, dans le cas d'une personne de ce genre, sera moins rapide et elle aura peut-être besoin d'une formation plus longue, par conséquent. Mais de façon générale, et nous nous sommes d'ailleurs engagés envers le syndicat à cet égard, nous gardons les employés dans le poste qu'ils occupaient auparavant. Ce que nous avons dû faire dans certains cas, c'est engager des personnes de l'extérieur, pour les former au codage, quand nous n'avons pas été capables de recruter suffisamment de personnel interne pour ce travail.

**M. Cook:** J'aimerais vous poser une autre question touchant la côte ouest et concernant la coût du service. On m'a signalé, et j'aimerais qu'on infirme ou que l'on confirme ces renseignements, qu'il arrive parfois que des camions chargés de courrier partent du bureau de poste principal de Vancouver pour Trail, Kamloops ou d'autres points se trouvant jusqu'à 10 heures de route de Vancouver, où le courrier est trié, rechargé dans les camions puis ramené au bureau de poste central pour être distribué. Est-ce bien exact?

**M. Corkery:** Ce que nous essayons de faire, et j'en reviens à mon problème des 40 p. 100, c'est de répartir la charge de travail entre les différents centres de tri. Nous mettons en place dans ces grands centres des directeurs de contrôle de la

**[Texte]**

the way to level-load is to watch your peripheral plants, and if somebody has a light day and you have a heavy day you are going to send it out to him to make use of his manpower, because you cannot bring them in to your plant. You put some mail on that truck to go out to that mailer, to that plant—and it could be Trail, it could be anywhere within 50 miles. We do this from Toronto to Hamilton quite often.

**Mr. Cook:** Trail, sir, is about a 10-hour drive from Vancouver.

**Mr. Corkery:** It could be, but basically if they are doing that, the normal process, the logical process is that you would send to that area mail that you might be sorting in Vancouver to go on beyond Trail. You would send it there and let them do the preliminary sorting for small towns beyond, rather than bring it back. That is the normal process. You would not be doing that for first class, you would be doing that for third class mail that has a delayed delivery time. It leaves room for you to manoeuvre that way. We do that all over the country. You want to be able to make use of your machines, you want to maximize the use of those machines, so basically you work the whole basin, back and forth, still within the service load.

**Mr. Cook:** Mr. Corkery, I have two quick questions to clarify it totally in my mind. It is never done with first class mail?

**Mr. Corkery:** Normally, you would not do it with first class mail but you would do it if you could get it back within the service bank, because basically first class mail says that I must sort it for the city for next day delivery. If I have to forward mail and I have to sort it and I have another day, I might take the risk of taking it out and bringing it back—if there is labour there and I do not have the labour and I know I cannot get that service here. You are not going to hire more people in Vancouver when you have people sitting on the bench in Trail. That is the problem when you are tight in man-years, you have to use the system. You are trying to balance service on one side and man-years on the other. It is tricky, but that is what we are trying to do. Sometimes it sounds crazy, but it has logic.

**Mr. Cook:** The question, sir, was, is this never done with first class mail?

**Mr. Corkery:** I hedged, because I could not swear to that; I told you that we normally would never . . .

**Mr. Cook:** It is never back loaded and brought to the original post office?

**Mr. Corkery:** I cannot say that, because the logic might well be in a particular situation that you would bring it back. If it does not impact service I would bring it back. I would take it out there and I would bring it back if I could still give my committed service as the plant manager there. If I could sent it to Trail and bring it back I would do it if I would not impact service. If it were going to delay that mail a day, it would not go. That would be the criterion.

**Mr. Cook:** Thank you.

**[Traduction]**

production chargés de veiller à la répartition de la charge de travail. Une manière d'y parvenir est de s'informer de la charge dans les centres périphériques et d'y envoyer l'excédent le centre principal ne peut trier les jours où leur charge est minime afin d'utiliser cette main-d'oeuvre. On charge ce courrier dans les camions pour qu'il soit trié au centre de Trail, par exemple, ou dans tout autre centre dans un rayon de 50 milles. Nous envoyons ainsi très souvent une partie du courrier de Toronto à Hamilton.

**M. Cook:** Le centre de Trail, monsieur, se trouve à 10 heures de route de Vancouver.

**M. Corkery:** C'est fort possible, mais il est presque certain, en toute logique, que ce courrier qui aurait dû être trié à Vancouver et qui est envoyé au centre de Trail est destiné à des points se trouvant au-delà de cette ville. Il est envoyé à ce centre qui se charge du tri préliminaire pour les petites villes de cette région sans repasser par Vancouver. C'est le processus normal. Cela s'applique au courrier de troisième classe à livraison retardée et non pas au courrier de première classe. Cela nous laisse une certaine marge de manoeuvre. Nous le faisons partout. Nous voulons utiliser nos équipements au maximum et il est donc nécessaire que ces échanges et cette répartition aient lieu.

**M. Cook:** Monsieur Corkery, j'ai deux petites questions à vous poser pour être sûr d'avoir vraiment compris. Vous ne le faites jamais avec le courrier de première classe?

**M. Corkery:** En temps normal, non, sauf si cela peut se faire dans la journée puisque le courrier de première classe doit être trié à temps pour être livré en ville le jour suivant. Si j'ai trop de courrier, il faut que je prenne le risque de l'envoyer et de le faire revenir d'un autre centre dont la main-d'oeuvre est disponible alors que pour moi c'est une impossibilité. Nous ne pouvons embaucher de personnel supplémentaire à Vancouver quand des employés n'ont rien à faire à Trail. En période de restriction d'embauche, il faut utiliser le système au maximum. Il faut trouver un équilibre délicat entre le service à rendre et le nombre d'années-hommes autorisées. Ce n'est pas facile, mais c'est ce que nous essayons de faire. Cela peut parfois sembler insensé mais il y a une certaine logique.

**M. Cook:** Ma question, monsieur, s'adressait au courrier de première classe.

**M. Corkery:** Je n'ai pas répondu directement parce que je ne peux pas en jurer; je vous ai dit qu'en temps normal, jamais . . .

**M. Cook:** Ce courrier n'est jamais rechargé et rapporté au bureau de poste d'où il venait?

**M. Corkery:** Je ne peux vous répondre catégoriquement car la logique peut vouloir que dans une situation particulière ce courrier soit rapporté à son point de départ. Si cela n'entraîne aucune perturbation je le fais revenir. Si j'étais directeur de centre et que je puisse quand même respecter mes engagements, c'est ce que je ferais. Si je pouvais l'envoyer à Trail et le faire revenir à temps, c'est ce que je ferais. Si cela doit provoquer un retard d'un jour, non. La décision serait fondée sur ce critère.

**M. Cook:** Merci.



[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Cook. Messrs. Desmarais and Gamble have very graciously conceded their order to Mr. Fennell, who has to leave us at twelve o'clock.

Mr. Fennell.

**Mr. Fennell:** Thank you. You brought up a point earlier, that every time you added another letter carrier for 350 points; could you describe to me what you mean by 350 points?

**Mr. Corkery:** Points of call. It is a word we use. It means different things in different cases, but it means drop points for the letter carrier.

**Mr. Fennell:** We will take a large apartment building with 200 drops inside the front door, *versus* 200 houses along a street. It is not treated the same?

**Mr. Corkery:** Mr. Chairman, could I respond to that one? It gets involved in the measurement area. The letter carrier is one of the parts of the segment where we have a measured day work system. It is based on engineering standards. When I use the figure of 300 or 400 points of call, that is a residential long walk, long driveway kind of situation in an average. You design each route according to the characteristics of the route. You allow for a 30-inch pace, the number of steps up, and to bend over and put it in the slot, the whole thing, it is a standard measurement system.

**Mr. Fennell:** I would like to ask one further question in this regard. I know of a rural delivery route that has about 400 drops, requires a car, and it is under contract for \$14,000 a year. That sounds far more economical than a man walking on his feet at the payroll you must pay today. Can you comment on that?

**The Chairman:** Let me just interject here. I do not mind your commenting on that, but this area is not one that was subject to the Auditor General's audit.

**Mr. Fennell:** I am sorry.

**The Chairman:** You may appreciate that we were only talking about sorting and processing mail; carrying and delivery is not part of the subject matter in front of us.

**Mr. Fennell:** It is just that he mentioned it in his earlier remarks and I wanted to clarify it.

• 1150

**The Chairman:** Would you like to make a quick response to that?

**Mr. Corkery:** Only that the Americans are doing much like that with their letter carriers in that they are powering the vehicles and to a degree we are starting the same route, to make the letter-carrier route more efficient. We are looking at ways either to bring the letter-carrier box out to the side of the road, which is what the American approach is, or that you put him in a powered vehicle. You are in a situation where you already have defined that city delivery is a part of that contract and is part of our structure as a government. But

[Translation]

**Le président:** Merci, monsieur Cook. MM. Desmarais et Gamble ont aimablement cédé leur tour à M. Fennell qui doit nous quitter à midi.

Monsieur Fennell.

**M. Fennell:** Merci. Vous avez dit tout à l'heure que vous ajoutiez un facteur supplémentaire chaque fois que vous atteigniez 350 points de plus. Pourriez-vous nous dire ce que vous entendez par 350 points?

**M. Corkery:** Points de livraison. C'est le terme que nous utilisons. Il a une signification différente selon les cas, mais d'une manière générale il veut dire les points desservis par le facteur.

**M. Fennell:** Considérez-vous qu'un immeuble avec 200 boîtes à lettres correspond à une rue avec 200 maisons?

**M. Corkery:** Nous abordons ici un problème de mesure. Les facteurs entrent dans la catégorie de notre système où la journée de travail est mesurée. Cette mesure se fait sur la base de normes établies. Lorsque je parle de 300 ou 400 points, j'entends un long itinéraire dans un quartier résidentiel, par exemple, correspondant à une moyenne. Chaque itinéraire est déterminé selon ses caractéristiques. Nous comptons le nombre de pas à raison de 30 pouces le pas, le nombre de marches à monter, le nombre de fois où il faut se baisser et mettre le courrier dans la fente, etc., etc., il s'agit donc d'un système de mesure fondé sur des normes établies.

**M. Fennell:** J'aimerais vous poser une autre question à cet égard. Je connais un facteur dont l'itinéraire rural nécessitant une voiture comporte environ 400 points, et dont le contrat est de \$14,000 par an. Cela me semble une proposition beaucoup plus économique que le facteur à pied au salaire que vous devez lui verser aujourd'hui. Qu'en pensez-vous?

**Le président:** Je veux bien qu'on vous réponde, mais permettez-moi de vous signaler que cette question n'a pas fait l'objet d'une vérification de la part du Bureau du Vérificateur général.

**M. Fennell:** Je m'excuse.

**Le président:** Nous ne parlons que du tri et du traitement du courrier, la livraison ne fait pas partie de l'objet de notre discussion.

**M. Fennell:** Il en a parlé dans ses remarques tout à l'heure et je voulais simplement avoir une précision.

**Le président:** Vous voudriez nous donner une brève réponse?

**M. Corkery:** Je dirai simplement que les Américains sont en train de motoriser leurs facteurs et que dans une certaine mesure nous envisageons des options similaires pour atteindre un plus grand degré d'efficacité. Nous envisageons tout comme les Américains soit de faire installer les boîtes à lettre sur les trottoirs, soit de motoriser les facteurs. La livraison en ville est une des clauses de notre contrat de service gouvernemental. Les services ruraux quant à eux sont une entité totalement à part. C'est une de nos traditions. Vous avez peut-être raison.

*[Texte]*

contracting of the rural route is a separate animal entirely. It is a tradition that we have got. Perhaps you are quite right . . .

**Mr. Fennell:** I will defer the other questions because they are not in that part to do with the sorting.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Fennell. Mr. Desmarais.

**Mr. Desmarais:** Thank you, Mr. Chairman.

Your letter of April 18 states, I think, on page 3, that you have commenced studies and planning to improve the usefulness of your measurement system. The same with paragraph 4.75. It says:

The Department recognizes cost-effective volume measurement as a fundamental problem to be solved and is conducting studies seeking solutions to this problem.

Who is conducting this study? What is the status of the study?

**Mr. Corkery:** Basically, what we are talking about here is how to measure volume, how to get a handle on it. We have a horrendous problem to get hold of how to measure volume. If I may, Mr. Chairman, because I think it is fundamental to understand what is going on, we are talking about trying to measure six billion pieces of anything that has no standard. There is no way of getting a handle on it. It is what you put in the mail system that we have to cope with. So, in my response, we have talked about trees, bees and chicks, as well as everything else under the sun. The problem is that in order to count it, you have to get a productivity measure for the department as a whole. You really want to count originating mail; that is what you put, everybody puts in the box. So now you have a volume that is a whole system process. But that is useless to you except to measure Canada Post against the United States Post Office or somebody else. It does not give you anything to work with. So really, then, you have to take a look at it, not only looking at six billion pieces but you have really got to start counting more than that down into individual facts. And that is why what we have done at this stage is that we have what I call a "black box" or through-put measurement which really takes a factory, four walls and a roof, and counts the volume flowing through that and tags that with the man-years that are there and gives a very coarse index. Now, that is really a through-put productivity measure of that plant that you can now compare at a point of time with that same plant a year ahead. But that is still no good to you, really, in terms of motivating the manager in the various segments down inside. What you have to get then is a count of the individual process, what is going through a machine, what is going through an operator.

**Mr. Desmarais:** Yes, I understand.

**Mr. Corkery:** You have got multiples of this six billion.

**Mr. Desmarais:** I understand what you are trying to measure. What I want to know is who is conducting the study.

**Mr. Corkery:** We are.

**Mr. Desmarais:** Directly.

**Mr. Corkery:** We have our own engineering staff.

*[Traduction]*

**M. Fennell:** Je ne poserais pas mes autres questions puisqu'elles ne touchent pas au tri.

**Le président:** Merci, monsieur Fennell. Monsieur Desmarais.

**M. Desmarais:** Merci, monsieur le président.

Dans votre lettre du 18 avril à la page 3, vous dites avoir commencé des études pour améliorer l'utilité de votre système de mesures du rendement. Cela correspond à ce qui est dit au paragraphe 4.75:

Le ministère admet que la mesure des volumes en termes de coût-efficacité reste problématique et il a mis sur pied des études pour tenter de résoudre ce problème important.

Qui a la charge de cette étude? Où en est rendue cette étude?

**M. Corkery:** Ici, il s'agit avant tout de trouver des méthodes permettant de mesurer les volumes. C'est un problème horriblement complexe. Permettez-moi monsieur le président de m'y arrêter un instant car il est fondamental de comprendre de quoi il retourne. Il s'agit d'essayer de mesurer 6 milliards d'articles n'ayant aucune norme. C'est pratiquement impossible. C'est ce que vous mettez au courrier qui nous passe entre les mains. C'est la raison pour laquelle dans ma réponse je parle d'arbres, d'abeilles, de poulets, c'est-à-dire de tout. Pour compter tout cela, il faudrait avoir une mesure de productivité s'appliquant à l'ensemble du ministère. Il faut compter tout ce qui est déposé dans les boîtes et dans les bureaux de poste, c'est-à-dire tout ce que vous déposez, ce que tout le monde dépose. Vous obtenez alors un volume correspondant à l'ensemble du système. Or, cela ne vous est d'aucune utilité si ce n'est que cela vous permet de faire une comparaison du volume de la poste canadienne par rapport à celle des États-Unis ou d'un autre pays. Cela ne vous donne pas un outil de recherche. L'étude de ce chiffre de 6 milliards ne mène à rien, il faut faire une étude cas par cas. C'est la raison pour laquelle nous avons mis en place ce que j'appellerais une «boîte noire» dans chaque centre qui permet de faire le rapport entre le volume d'entrée et de sortie et le nombre d'années-hommes correspondant à ce toit et à ces quatre murs et nous donnant ainsi un index relativement exact de la productivité. Cette mesure de productivité peut servir de base à des projections d'une année sur l'autre dans ce centre. Cependant, il n'en reste pas moins que l'on ne peut l'utiliser pour motiver les divers services. Pour cela, il faut mesurer chaque opération, le rendement de chaque machine, le rendement de chaque employé.

**M. Desmarais:** Je comprends.

**M. Corkery:** Il s'agit de décomposer ce chiffre de 6 milliards en ses éléments.

**M. Desmarais:** Je comprends ce que vous essayez de mesurer. Ce que je veux savoir, c'est qui est chargé de cette étude?

**M. Corkery:** Nous.

**M. Desmarais:** Directement.

**M. Corkery:** Nous avons notre propre équipe.



[Text]

**Mr. Desmarais:** And are you close to completion on those studies?

**Mr. Corkery:** No, it is a long, long-term process because fundamentally, the only fix we have really got is a balance sheet, the cash money in hand. That is the known. The rest of it has to be by statistics, by sampling, by weighing, by guess and by gosh.

**Mr. Desmarais:** When do you expect to complete your study?

**Mr. Corkery:** Well, we have a three-pronged process. One was to sensitize the organization to the fact of our measurement. We have got to get sharper in this estimating, the way we are going and counting volume. We have to be consistent and the same way. So the first part of the process was really to go back and reinforce the whole country in terms of the process we have now, make sure everything is the same way and that they are as accurate as they know how, improve their sampling and everything. We went around and did that process. We closed basically what we would consider the gap.

The next thing now is to look for the blips, the one guy that is out of step. He has something different. His count is getting strange compared to everybody else.

We have two going in to start really concentrating on that process. The longer range one really is one that we have to tie all our accounting of our man-years by product and process and by plant against a very accurate sampling system statistically sound and solid that the Auditor General or anybody else could look at and say, yes, balanced bang on. Best you can do within the pricing structure you have. But you cannot individually count every piece. That is going to take a lot of money on an ongoing basis and a fair bit of time to get at it. So what we are doing is trying to, progressively, fit each piece of the puzzle, move it down, tighten it down, fit it closer, more accurately and then ultimately this is the end of the puzzle.

**Mr. Ueberg,** have you any idea what the cost and ongoing of that piece is?

• 1155

**Mr. Desmarais:** No, I want to know the completion dates.

**Mr. Corkery:** We are probably talking three years, assuming that somebody does not put an unbearable man-year load on us which prevents us from spending in this area, which is a problem.

**Mr. Desmarais:** Roughly how many people are involved in this study?

**Mr. Corkery:** Well, the study part of it is probably . . .

**Mr. Desmarais:** Would it be 20 people across the country?

**Mr. Corkery:** At this stage and concentrating on that, because really what you are doing is teaching. You go in and audit and then come back out again. You watch the results for a while and then you are back into it again. What we are talking about, though, is an ultimate program of measurements, and we are really talking an ongoing \$6 million to \$7

[Translation]

**M. Desmarais:** Ces études touchent-elles à leur terme?

**M. Corkery:** Non, c'est un exercice de très longue haleine car le seul chiffre fixe en notre possession est celui du bilan, celui de l'argent en caisse. C'est le seul chiffre connu. Tout le reste est affaire de statistique, d'échantillonnage, de sondage, d'estimation et d'à Dieu va.

**M. Desmarais:** Quand comptez-vous avoir terminé votre étude?

**M. Corkery:** Cette étude se fait en trois étapes. Il a fallu d'abord sensibiliser tout le personnel à cette question nécessaire de mesures. Il faut que notre manière de compter, que nos estimations soient plus précises. Il faut qu'il y ait une constante. Il a tout d'abord fallu renforcer tout le système pour s'assurer que les critères étaient les mêmes partout, que la précision était la même partout, et améliorer les échantillons. Nous avons pratiquement fait tout le tour, et comblé tout ce que nous considérons être des lacunes.

Il nous faut maintenant ouvrir les yeux et les oreilles pour détecter toute anomalie. Détecter celui dont le compte paraît étrange par rapport aux autres.

Nous allons faire porter nos efforts sur cet exercice de deux manières. A long terme, il va nous falloir lier notre comptabilité d'années-hommes par produit, par traitement et par centre à un système d'échantillonnage très précis et statistiquement suffisamment sain et solide pour que le vérificateur général ou toute autre personne puisse dire en voyant notre bilan: «Bravo, vous n'auriez pas pu mieux faire à ce prix». Cependant, on ne peut faire ce compte individuellement, cela coûterait beaucoup d'argent sur une base permanente et exigerait beaucoup de temps. Nous essayons donc progressivement de mettre en place les pièces du puzzle, les déplacer, les faire mieux coller ensemble jusqu'à ce que le puzzle soit complet.

**M. Ueberg** avez-vous une idée de ce que chaque pièce nous coûtera?

**M. Desmarais:** Ce sont les dates qui m'intéressent.

**M. Corkery:** C'est probablement une question de trois ans, à condition qu'on ne nous impose pas de restrictions en années-hommes nous empêchant ainsi de faire des dépenses dans ce domaine, ce qui poserait un problème.

**M. Desmarais:** Combien de personnes approximativement participent à cette étude?

**M. Corkery:** Pour ce qui est de l'étude elle-même, je dirais . . .

**M. Desmarais:** Vingt personnes pour tout le pays?

**M. Corkery:** Pour le moment il s'agit surtout d'un exercice d'apprentissage. Il faut se rendre sur place pour faire des vérifications revenir de nouveau, observer les résultats pendant un certain temps et recommencer. Notre objectif est un véritable programme de mesures dont la mise en place coûtera environ 2 ou 3 millions de dollars et qui reviendra à 6 ou 7 millions de dollars par an.

[*Texte*]

million a year and probably \$2 million or \$3 million to get it into place.

**Mr. Desmarais:** It is difficult for me to understand that in setting standards you would merge the data you get from a mechanized unit with the data you get from a manual sorting division. Who made the decision to merge these two?

**Mr. Corkery:** Basically it was a business decision to start with, to get a gross cut, which I call throughput, which says you take the whole plant. Now when we did that in 1970, we did not have any mechanization—not much—so you are really taking a plant in its traditional mold, putting a box around it and saying that you are capturing all the man-years: you cannot manipulate your man-years, we have you; we have all the man-years inside the building. We have a good measure on the volume, and now we have a gross productivity measure—not a good one, and from the auditor's point of view, a disaster, but from my point of view as a motivator, great, because I have a handle on it and they cannot manipulate the numbers. I can now goal them for next year.

Really what we wanted to do with it was to concentrate our efforts, the process measurement inside, on the mechanized pieces of equipment because that is where our man-years are going to be spent, that is where we saw the return for productivity, and it is where we could decide on the action to take. So what we have done is concentrate our effort, really, in this interval on trying to get a handle on machines, on their behavior, and a measurement system to trap that as a separate segment, and we have left the rest of it sort of floating in this great pasture, which is probably where we will continue to goal. The real return is in controlling what is happening with our mechanized machinery itself, and that is the way we will handle it. We will use the others as a float.

**Mr. Desmarais:** Thank you. Getting back to your letter of April 18, you talk about the Postmaster General giving assurance to employees that they would only be reduced through attrition.

**Mr. Corkery:** Yes.

**Mr. Desmarais:** What period are we talking about here, and how has attrition worked? In view of the 42 per cent increase in your labour force, I wonder if that is a fair question.

**The Chairman:** I think we have had some turnover figures.

**Mr. Corkery:** I gave you the turnover figures before.

**The Chairman:** Is that what you were referring to, Mr. Desmarais?

**Mr. Desmarais:** No, I am just wondering if attrition has worked, and what the effect of it has been.

**Mr. Corkery:** The answer to your query is that up to this present time attrition has worked because basically we have not really had the need of it. Up until now we have just been trying to learn how to make the machines behave and try to keep the mail service going. We have been trying to get the service level up, the rest of it and letter-carrying. Now we are in a situation where the machines are starting to behave,

[*Traduction*]

**M. Desmarais:** Il m'est difficile de comprendre comment vous pouvez, en établissant vos normes, fondre les données provenant d'unités mécanisées avec celles provenant d'unités de tri manuelles. Qui a décidé de fondre les deux?

**M. Corkery:** C'est une décision pratique que nous avons prise au départ pour avoir une idée approximative de ce que j'ai appelé les entrées et les sorties couvrant l'ensemble du centre. Lorsque nous l'avons fait en 1970, la mécanisation était pratiquement inexistante, et il s'agit en quelque sorte de mettre le centre sous cloche interdisant toute fuite d'années-hommes. La manipulation des années-hommes est alors impossible puisqu'elle se trouve toute à l'intérieur du bâtiment. Nous avons une bonne mesure du volume. Nous avons maintenant une mesure de production brute—pas très bonne, et du point de vue du vérificateur, désastreuse même, mais excellente de point de vue du motivateur puisque j'ai prise sur elle et qu'ils ne peuvent manipuler les chiffres. Je peux maintenant leur fixer des objectifs pour l'année prochaine.

A la vérité, nous avons voulu concentrer nos efforts sur les unités mécanisées parce que c'est là que nos dépenses en années-hommes vont se faire, parce que c'est là que nous avions vu la possibilité de rentabilité, et que c'est à ce niveau que nous pouvions prendre des mesures. Nous avons donc, pendant ce laps de temps, essayé de véritablement maîtriser les machines, leur comportement, et d'établir un système de mesure pour ce seul secteur. Pour les autres, nous leur avons laissé la bride sur le cou et c'est ce que nous continuerons de faire. Le véritable contrôle qui permettra de mesurer la productivité se fera au niveau des machines elles-mêmes, et c'est sur elles que nous concentrerons nos efforts.

**M. Desmarais:** Merci. Pour revenir à votre lettre du 18 avril, vous parlez du ministre des postes ayant assuré les employés que la réduction d'effectifs ne se ferait que par érosion naturelle.

**M. Corkery:** Oui.

**M. Desmarais:** De quelle période s'agit-il et comment a fonctionné cette érosion naturelle? Étant donné cette augmentation de 42 p. 100 de vos effectifs, je me demande si ma question n'est pas tendancieuse.

**Le président:** On nous a donné certains chiffres sur le roulement.

**M. Corkery:** Je vous ai déjà donné les chiffres de roulement.

**Le président:** Est-ce ce chiffre qui vous intéressait, monsieur Desmarais?

**M. Desmarais:** Non, je me demande si l'érosion a fonctionné et quelle en a été la conséquence.

**M. Corkery:** Je vous répondrai qu'à l'heure actuelle elle a fonctionné puisque nous n'en avons pas véritablement eu besoin. Jusqu'à maintenant, nous avons simplement essayé d'apprendre comment les machines se comportaient tout en maintenant le même service postal. Nous avons essayé d'obtenir un meilleur rendement à tous les niveaux, y compris celui des facteurs. Nous commençons à maîtriser les machines et

## [Text]

settling down, and we are starting to behave like a factory. Now we are in a situation where we are going to be testing to see how good that efficiency is in giving us the chances to proceed from there. Up until now it has not been that much of a problem to us. Where we have had to change... Winnipeg, for example, is one of the early ones, attrition has worked very well in Winnipeg in terms of coping with the need, as we have made the machines come up to speed, to adjust to the work-force. The commitment which goes back to Eric Kierans' time was that there would be no layoff, and it has been in each contract subsequently with the union.

**Mr. Desmarais:** In your opening statement you said that there was a revenue per piece—and you are talking about six billion pieces—of roughly 21 cents. How much does it cost to process a piece of mail, compared to that 21 cents?

**Mr. Corkery:** We are talking averages which range down to a letter, and that is what...

**Mr. Desmarais:** I want the average cost.

**Mr. Corkery:** Say 26 cents, and that is an approximation.

**Mr. Desmarais:** All right.

**Mr. Corkery:** If you look at the deficit, the deficit is about \$500 million.

**Mr. Desmarais:** You mentioned at one point that your employees, the contract employees, were not included in the number of employees at the beginning but that they have been since 1972. How many of these would be included, roughly? And these are delivery trucks.

**Mr. Uberg:** We now have about 3,500 to 3,600 in the category called mail service couriers, and that is a category we did not have at that time.

**Mr. Desmarais:** All right. I just wanted a ballpark figure on it.

**Mr. Uberg:** I am sorry, sir, those are person-years. So I do not mislead you, person-years.

• 1200

**The Chairman:** Mr. Desmarais, you have time for one quick question.

**Mr. Desmarais:** My last question is, what is the current position? Where are we now? Are you satisfied with the progress that has been made?

**Mr. Corkery:** In terms of what? Mechanization?

**Mr. Desmarais:** Yes.

**Mr. Corkery:** We are very pleased. We have got the best code in the world, quite frankly. We have, without doubt, what I consider a Cadillac of a process. China, Russia, many countries are coming here to look into Machina. It has only been in the last three months where we have got the total system starting to talk to itself, one to the other, and it is from here on in where we will start to see it progressively improve.

It is slower than we anticipated, but we took on a huge chore. It is slower coming on speed than we really ever anticipated, probably by about two years. But fundamentally it

## [Translation]

nous commençons à fonctionner comme une usine. Nous allons analyser la qualité pour voir si nous pouvons passer à l'étape suivante. Jusqu'à présent nous n'avons pas eu de problème. Là où il nous a fallu faire des changements... Au centre de Winnipeg, par exemple, qui a été une de nos premières expériences, l'érosion naturelle n'a pas posé de problème dans la mesure où les machines nous ont permis de compenser. L'engagement de ne procéder à aucune mise à pied qui remonte au temps d'Eric Kierans figure dans toutes les conventions successives avec le syndicat.

**M. Desmarais:** Dans votre déclaration préliminaire vous avez dit qu'en moyenne chaque colis, lettre ou imprimé—et vous avez avancé un chiffre de 6 milliards—vous apportait une recette d'environ 21c. A combien se monte le prix du traitement par rapport à ce 21c.?

**M. Corkery:** Il s'agit d'une moyenne portant sur des objets allant de l'arbre à la simple lettre, et c'est...

**M. Desmarais:** C'est le coût moyen que je veux.

**M. Corkery:** Disons 26c. et c'est une approximation.

**M. Desmarais:** Très bien.

**M. Corkery:** Le déficit est d'environ 500 millions de dollars.

**M. Desmarais:** Vous avez dit que vos employés, les contractuels, n'étaient pas compris dans le nombre d'employés au début mais qu'ils le sont depuis 1972. Cela représente un chiffre de combien à peu près? Il s'agit des chauffeurs.

**M. Uberg:** Nous avons à l'heure actuelle environ 3,000 à 3,600 de ces messagers postaux, catégorie qui n'était pas incluse à l'époque.

**M. Desmarais:** Très bien. Je voulais simplement un chiffre approximatif.

**M. Uberg:** Je m'excuse, monsieur, il s'agit d'années-personnes. Je ne veux pas vous induire en erreur, il s'agit d'années-personnes.

**Le président:** Monsieur Desmarais, vous avez le temps de poser une brève question.

**M. Desmarais:** J'aimerais savoir où on en est actuellement? Est-on satisfait des progrès accomplis?

**M. Corkery:** De quel point de vue? Du point de vue de la mécanisation?

**M. Desmarais:** Oui.

**M. Corkery:** Nous sommes très satisfaits. Notre code est le meilleur au monde et notre processus est de premier ordre. La Chine, la Russie et beaucoup d'autres pays viennent ici pour voir comment fonctionne notre Machine. Ce n'est qu'au cours des trois derniers mois que le système global a commencé à répondre à ses propres communications et, à partir de là, il s'améliorera progressivement.

Cela a pris plus de temps que prévu mais la tâche était énorme. Nous avons un retard d'environ deux ans mais le



[Texte]

is there, it is right, and it is going to work. And Canada is going to be proud of its mechanization, I believe.

**Mr. Desmarais:** Thank you.

**The Chairman:** I would like to add a quick supplemental to the questioning by Mr. Desmarais. You have referred to your three-pronged approach. I presume these are the points that are set forth in your opening statement on page 2, is that correct?

**Mr. Corkery:** Yes, that is the battle plan we are following.

**The Chairman:** Let me put this question to you. Have these been reviewed with the Auditor General?

**Mr. Corkery:** Well, his local representative with us is aware of the direction we are going, yes. But to any great degree, maybe he is not. Mr. Uberg?

**Mr. Uberg:** In fairness to the Auditor General's people, I cannot honestly say that they are fully familiar with each of those phases.

**The Chairman:** But you have accepted the Auditor General's audit criteria?

**Mr. Corkery:** Oh, yes.

**The Chairman:** Can we presume from that that this three-phased approach will respond to those criteria?

**Mr. Corkery:** Okay. I guess my answer to that would be that what the Auditor General has done with his criteria is set up the ideal, with which we agree; that is an ideal direction that we have got to move towards. With every move that we make in this measurement area, we will be moving more and more quickly towards each of those criteria. They are always the ideal. They are never going to be satisfied that the Post Office is ever going to meet them, because that is what an ideal is for. We keep reaching for that point, and anything that we move in in this area will be progressively towards those criteria.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Corkery.

**Mr. Gamble.**

**Mr. Gamble:** Mr. Corkery, I doubt that there is any other government department which is universally held up to such concern and contempt by the general public than the Post Office Department. All of their pent-up anxiety and annoyance seems to vest heavily on the shoulders of the department. I say that with the possible exception of National Revenue in the months of April and May of every year.

But then I look at the statements contained in your letter of April 18, particularly at the statement made at the top of page 2 where you say:

We believe that the cost effectiveness study was developed on a reasonable basis when it was done. In retrospect it is admitted that it did not allow for the serious labour problems, strikes, boycotts, etc. that ensued.

Are you in fact saying that as a consequence of labour problems, you were unable at that time, and probably will be unable in the future, to cope with the requirements of the Auditor General's standards? That is not what you are saying?

[Traduction]

système existe et il fonctionnera. Le Canada aura de quoi être fier de sa mécanisation.

**M. Desmarais:** Merci.

**Le président:** Je voudrais poser une question complémentaire à celles de M. Desmarais. Vous avez parlé d'une méthode à trois volets. Je pense que c'est ce que vous décrivez dans votre déclaration préliminaire, page 2.

**M. Corkery:** En effet. Il s'agit de la stratégie que nous employons.

**Le président:** Je voudrais vous poser une question. Le vérificateur général a-t-il revu votre exploitation?

**M. Corkery:** Son représentant sait dans quelle voie nous progressons, mais je ne sais pas s'il sait jusqu'où nous pouvons aller. Monsieur Uberg?

**M. Uberg:** En toute équité, je ne peux pas dire honnêtement que le bureau du vérificateur général sait parfaitement bien ce que comporte chacune des phases.

**Le président:** Mais vous avez accepté les normes de vérification imposées par le vérificateur général, n'est-ce pas?

**M. Corkery:** En effet.

**Le président:** Peut-on supposer que votre stratégie en trois volets répond à ces normes?

**M. Corkery:** Le vérificateur général nous a dicté des normes idéales que nous acceptons. Il s'agit d'une direction idéale dans laquelle nous progressons. En atteignant les diverses étapes du processus de mesure, nous progressons rapidement vers l'atteinte de ces normes. Il s'agira toutefois toujours d'un idéal. Le ministère des Postes ne les atteindra jamais, mais l'idéal existe. Nous déployons tous nos efforts pour l'atteindre et toutes les mesures que nous prenons à cet égard visent l'atteinte de ces normes.

**Le président:** Merci, monsieur Corkery.

Monsieur Gamble.

**M. Gamble:** Monsieur Corkery, je ne sais pas s'il existe un autre ministère que le ministère des Postes qui soit aussi vitupéré par le public. Le ministère ressent lourdement les préoccupations et la mauvaise humeur du public. Il est possible que le ministère du Revenu national, en avril ou en mai de chaque année, soit votre concurrent.

Je reviens à ce que vous dites dans votre lettre du 18 avril, au haut de la page 2:

Nous estimons que l'étude du coût-efficacité a été effectuée de façon appropriée. On reconnaît cependant après coup, qu'on n'a pas tenu compte des graves problèmes de relations de travail, des grèves, des boycottages, etc. qui y ont fait suite.

Cela signifie-t-il qu'à cause des problèmes de relations de travail, vous n'avez pas pu à ce moment-là et vous ne pourrez peut-être pas à l'avenir respecter les exigences qu'impliquent les normes du vérificateur général? Est-ce que c'est cela que vous voulez dire?

[Text]

**Mr. Corkery:** No, sir. I do not think there is anything in the Auditor General's standards in this area of his ideal criteria that we should not, as a normal corporate organization in whatever form we are ever in, be striving for. Those are fundamental and very solid, substantial criteria.

It is a hard one for us to reach; that is the point I was trying to make before.

**Mr. Gamble:** In Paragraph 4.79 of his report, he said that:

Engineered standards, once the bulwark of performance management in mail processing, no longer play a role in the Department's performance measurement systems either nationally or regionally.

And you made a statement in answer to a question of one of my colleagues that testing employees for ability is now obsolete.

**Mr. Corkery:** That is right.

**Mr. Gamble:** I wonder whether it is obsolete because of labour difficulties which you have encountered or is it obsolete because management now considers that standards with respect to employee rating no longer play a part in determining how your department functions?

• 1205

**Mr. Corkery:** Let me address the particular issue of quality which is what that one related to. Testing really related to your accuracy of knowledge. If you go back in the traditions of the Post Office, the payment of salary was related to the passing of an examination on a periodic basis. If you put 3 per cent less than what you were expected to in the right bin you did not get your rate increase for that particular period.

That particular process by decision at some previous time was decided to be invalid because it does not relate to the salary. However, we now have a statistical program, a sampling program of operators against a quality level to identify where the errors are coming from. If we find an operator basically who has a high incidence of error, then we take him off the job, take him back into school and we have to retrain him.

Basically we have the tool that we can use. It is not the same tool but there is nothing that prevents us from using an alternate tool. We do not have the motivation of salary against quality; that is no longer with us. That was given up in a prior period.

**Mr. Gamble:** How patient are you? How long will you return that man to a retraining program rather than reallocating him to a less onerous task?

**Mr. Corkery:** You will keep patience with him as long as he wants to improve, as long as he is motivated that basically it is his error. If it is an employee who does not care and deliberately does not want to do his job, then you are faced with the situation where you have to start a more disciplinary approach, which you can do.

[Translation]

**M. Corkery:** Non. Je pense que les normes du vérificateur général, qui constituent un idéal, doivent être pour notre organisation un but à atteindre. Il s'agit de normes solides et fondamentales.

Il nous est cependant difficile de les atteindre et c'est ce que j'ai voulu dire.

**M. Gamble:** Au paragraphe 4.79 de son rapport, le vérificateur général dit que:

Les normes scientifiques, autrefois employées de façon massive pour la gestion du rendement en ce qui a trait au traitement du courrier, ne jouent plus un rôle significatif à l'intérieur des systèmes nationaux ou régionaux de mesures du rendement du ministère.

Vous avez dit en réponse à une question d'un de mes collègues que les employés n'étaient désormais plus soumis à des épreuves.

**M. Corkery:** C'est juste.

**M. Gamble:** Est-ce à cause des problèmes de relations de travail que vous y avez renoncé? Serait-ce parce que les gestionnaires croient que l'application de normes pour l'évaluation des employés n'est plus utile quand il s'agit de voir comment un ministère fonctionne?

**M. Corkery:** A cette époque-là, il s'agissait de la qualité, de tester des connaissances. Vous vous souviendrez qu'autrefois le ministère des Postes avait un système de rémunération fondé sur la réussite d'examens subis périodiquement. Si un employé faisait 3 p. 100 de plus d'erreurs qu'il ne fallait, il n'obtenait pas son augmentation.

On a renoncé à procéder ainsi car cela n'a rien à voir avec le traitement. Néanmoins, il existe en remplacement un programme statistique, un échantillonnage des opérateurs qui permet de déterminer le niveau de la qualité et l'origine des erreurs. Si un employé a un taux d'erreurs particulièrement élevé, nous le renvoyons à la formation.

Voilà donc l'instrument que nous utilisons. Nous avons donc changé d'instrument, mais rien ne nous empêche d'avoir recours à un autre instrument. Pour motiver les employés à faire du travail de qualité, nous ne nous servons plus de la rémunération. Cette méthode est désormais désuète.

**M. Gamble:** Combien de temps attendez-vous? Combien de temps donnerez-vous à un employé pour se recycler avant de lui assigner une tâche moins difficile?

**M. Corkery:** Tant qu'il est motivé, tant qu'il désire s'améliorer, nous lui fournirons l'occasion de se recycler. Si c'est tout simplement de la négligence de sa part, s'il ne veut pas faire du bon travail, il faut que nous prenions des mesures disciplinaires. Nous en avons à notre disposition.



*[Texte]*

Generally, 99 per cent of the employees basically, sir, want to do a good job and you have to assume that that is what they want to do. So you basically trying to motivate them and say, "Look, you are creating too many errors; you are missending letters. You cannot have that because the public are going to be after you. Basically what we want you to do is go back to school and relearn and we will not let you out of school until you have learned." And you just keep the pressure on him.

**Mr. Gamble:** Of course, he is paid while he is learning.

**Mr. Corkery:** That is right.

**Mr. Gamble:** And he can go back as many times as he wishes?

**Mr. Corkery:** That is correct. At some stage the patience on both sides is going to wear thin.

**Mr. Gamble:** Oh! How, under those circumstances, sir, can you ever measure that man's productivity?

**Mr. Corkery:** You can. A good supervisor will. We are talking about productivity against quality.

**Mr. Gamble:** I am talking about the ability of the man to produce.

**Mr. Corkery:** That is productivity.

**Mr. Gamble:** Yes. And now he is not on the line sorting mail; he is in a classroom somewhere and he will be in the classroom for the next five or six years maybe.

**Mr. Corkery:** No. Mr. Chairman, we have the authority under the Public Service Employment Act to lay off somebody or to discharge somebody for incompetency or incapacity; and we can and we do it.

As I said earlier on to one of the questioners that is an admission of defeat from a manager's point of view. You have to continue to motivate him because you have invested a year of training in him in the first place. But if you cannot and you give up, he has to go.

**Mr. Gamble:** Mr. Corkery, it may be a measure of a manager's defeat but at the same time I think there is some general responsibility which your department has to the taxpayers of Canada and if I were to judge, if I may suggest it, between a man's defeat as a manager and service to the public, I think the emphasis must be on the latter.

**Mr. Corkery:** I agree.

**Mr. Gamble:** There was a time not too long ago when the postal service of this country was far superior to that of the United States.

**Mr. Corkery:** Yes, sir.

**Mr. Gamble:** And I used to joke with some of my American colleagues who had such great difficulty getting their mail delivered; I now find that the reverse is true. There was a time not long ago when you could mail a letter in a specially marked box in Toronto and have it delivered the next day; those boxes are long gone. The service has long deteriorated and I think probably part of that reason is for the very causes set out in the Auditor General's comments. I am disturbed quite frankly that those engineered standards to which he makes reference are not going to be met.

*[Traduction]*

En règle générale, 99 p. 100 des employés veulent faire du bon travail et il faut que nous présumions que c'est le cas. Il s'agit donc de les motiver en disant: «Vous faites beaucoup d'erreurs, et le public ne tolère pas ça. Retournez donc vous former tant que vous n'aurez pas redressé la situation.» Nous continuons de les talonner.

**M. Gamble:** Bien entendu, il touche son traitement pendant cette période de formation.

**M. Corkery:** C'est juste.

**M. Gamble:** Cela peut durer indéfiniment, n'est-ce pas?

**M. Corkery:** En effet. Il arrive cependant un moment où la patience des deux parties s'effrite.

**M. Gamble:** Dans ce cas-là, comment mesurer la productivité de cet employé?

**M. Corkery:** C'est possible. Un bon surveillant peut le faire. Il s'agit de productivité plutôt que de qualité.

**M. Gamble:** Je parle ici de la capacité de cet employé à produire.

**M. Corkery:** C'est donc la productivité.

**M. Gamble:** Oui. Or, il n'est plus productif puisqu'il est quelque part en train de se former et que cela peut durer cinq ou six ans.

**M. Corkery:** Pas du tout. Nous pouvons, en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, le renvoyer pour incompétence ou incapacité. Nous pouvons le faire et nous le faisons.

Comme je l'ai déjà dit, il s'agit d'une défaite pour le gestionnaire. Il faut trouver le moyen de motiver cet employé car on a déjà investi un an de formation et on ne peut pas renoncer.

**M. Gamble:** Monsieur Corkery, c'est peut-être une défaite pour le gestionnaire, mais il n'en demeure pas moins que le Ministère a une certaine responsabilité à l'égard des contribuables canadiens. S'il faut choisir entre la sensibilité d'un gestionnaire et le service au public, je pense que c'est ce dernier qui doit l'emporter.

**M. Corkery:** Je suis d'accord avec vous.

**M. Gamble:** Il n'y a pas très longtemps encore, le service postal au pays était de beaucoup supérieur à celui des États-Unis.

**M. Corkery:** Je sais.

**M. Gamble:** Je taquinais mes collègues américains qui avaient beaucoup de mal à se faire livrer leur courrier. Désormais, l'inverse est vrai. Il n'y a pas très longtemps encore à Toronto, on pouvait jeter dans une boîte spécialement étiquetée une lettre qui était livrée le lendemain. Cette boîte n'existe même plus. Le service s'est donc détérioré, et je pense que le Vérificateur général a repéré les causes. Je m'inquiète que les normes qu'il vous a dictées ne soient pas atteintes.

*[Text]*

On the final page of your letter, to which I would now like to make reference again, at page 3, letter of the same date to which I made reference earlier, indicated:

The department recognizes that there are significant weaknesses in the present operational performance measurement system and has commenced studies and planning to improve its usefulness . . .

You then go on to explain that there are difficulties and difficulties you describe in connection with size, shape, number of hands and various pieces of mail.

I am very concerned that what is happening is that this long study that my colleague, Mr. Desmarais, spoke of, may well go on for a long time and fundamentally achieve no concrete results. The Auditor General has specifically made reference to the fact that these standards no longer apply. You are telling us in addition that the ability of employees in terms of any normal testing you might adopt is now obsolete. What in act are we going to use as guidelines to determine effectiveness?

• 1210

**Mr. Corkery:** Mr. Chairman, there is a number of questions that require response there. One I cannot let you get away with, sir, before I get into the measurement part of it, is the U.S. service comparison. Currently Canadian service I would stack it up against the American. Currently, the last four months in this country, and particularly in Toronto, the service level is exceptionally high, very, very good at this stage. Now, that means in numbers, 95 per cent of the mail mailed in Toronto is getting delivered next day. And that is good service. The U.S. cannot point to a city the size of that giving that kind of service. So I cannot let you get away with that comment.

However, let us come back to the measurement part of it. Basically what I was talking about earlier was that in the interim we have what I call a black box, which is motivating the supervisor and the manager towards progressive improvement in productivity. In terms of individual measurement what we are doing is two things. We are trying to make more accurate our volume count, because we recognize that is fundamental, and that is the criteria we are talking about here, how you are going to get more and more accurate volume count.

The other part of it, then, is engineered standards. We have not given up on engineered standards, by a long shot. You have to be very careful how you use them. Basically, what we are doing is concentrating our engineered standards on the mechanized part of the business.

For example, we currently have for our big letter sorting machines an engineered standard. We know the stacking pattern, we know the effectiveness, the efficiency that is to come out of those operators per hour on the job, the number of letters and the accuracy. We have a measurement system that gives us that accuracy. We have a computer printout system at this stage that will give us that kind of result.

*[Translation]*

A la page 3 de la lettre que j'ai citée tout à l'heure, vous dites:

Le Ministère reconnaît qu'il existe des failles graves dans le système de mesure du rendement et il s'est engagé dans des études et une planification visant à l'améliorer . . .

Vous parlez ensuite des difficultés que vous devez surmonter du point de vue du nombre, de la taille et du format des lettres et objets expédiés de même que du point de vue du nombre de manutentionnaires.

Je crains fort que cette étude dont mon collègue, M. Desmarais, a parlé se prolonge et n'aboutisse pas à des résultats probants. Le vérificateur général a justement précisé que ces normes ne s'appliquaient plus. Vous nous dites d'autre part que l'on utilisait plus les tests habituels de compétence pour les employés. Comment va-t-on alors maintenant déterminer leur efficacité?

**M. Corkery:** Monsieur le président, cela pose plusieurs questions. Tout d'abord, avant de passer à l'évaluation même, je reviendrai sur votre comparaison avec ces services aux États-Unis. A l'heure actuelle, nous n'avons rien à leur envier. Ces quatre derniers mois, en effet, le niveau de service est exceptionnel au Canada et particulièrement à Toronto. Cela signifie que 95 p. 100 du courrier posté à Toronto est distribué le lendemain. C'est très bien. Aux États-Unis, on ne peut trouver ce genre de service dans aucune ville. Votre observation n'est donc pas fondée.

Revenons toutefois maintenant à l'évaluation. Essentiellement, je disais tout à l'heure que, en attendant, nous avons un système de boîtes noires qui incitent le superviseur et le directeur à améliorer progressivement la productivité. Pour l'évaluation individuelle, nous faisons deux choses. Nous essayons de calculer plus précisément nos volumes, car nous reconnaissons que cela est fondamental. En fait, c'est le critère qui nous intéresse ici, à savoir comment calculer de plus en plus exactement les volumes.

Nous en venons ensuite aux normes techniques. Nous ne les avons absolument pas abandonnées. Il faut faire très attention à la façon de les utiliser. Essentiellement, nous concentrons en fait ces normes techniques sur nos activités mécanisées.

Nous disposons par exemple, d'une telle norme pour nos quatre grosses trieuses de courrier. Nous connaissons le mode d'empilement, l'efficacité, l'efficience de ces machines, leur rendement à l'heure, le nombre de lettres triées et le degré d'exactitude. Nous disposons pour cela d'un système de mesure très exact. Un imprimé d'ordinateur nous donne ce genre de résultat.

## [Texte]

We have that kind of material starting to come now. That is a segment of it. That is the way we are headed, progressively to get more and more of that piece of the puzzle. What you are trying to do is to give the foreman and the supervisor a number for his machine. So he looks at what he has to get in the way of yield out of it and he looks in terms of the number of staff he has got on. Now, if those two are in balance he has got an in, he has a go situation and everything is fine. He just watches the bank of these people. He does not have to have a number...

**The Chairman:** Thank you, Mr. Corkery. I think that answer is adequate. Mr. Gamble, your time is more than up and I would just like to point out that we have three more questioners and I have approximately, say, 13 minutes or so. So that if any of you are in a position to shorten the length of time you are going to take, I would appreciate it. I have the questioners in this order: Mr. Berger, Mr. Cameron and Mr. Rodriguez. Mr. Berger.

**Mr. Berger:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to perhaps direct my first question to Mr. Meyers. There has been a great deal of discussion in here about performance measurement systems. Unfortunately, I have not and I think a lot of people here have not worked inside government departments, and I wondered if it might be possible to give this Committee an example of such a performance measurement system you talk about from departments where they are good. Are these in books or manuals that could be shown to us so that we could familiarize ourselves with the type of system that you are talking about?

**The Chairman:** Mr. Meyers.

**Mr. Meyers:** We did have the Passport Office before you on Tuesday as an illustration of a good performance measurement system that was operational. I think what you are asking for would be a slide presentation, possibly at an evening meeting, to explain the exact content of that system and the information going out and how management is using it.

**Mr. Berger:** That is correct.

**Mr. Meyers:** We would be happy to prepare such a presentation. I am certain we could not give it to you today.

**Mr. Berger:** No.

**The Chairman:** It might be a useful exercise for one of our briefing sessions.

**Mr. Berger:** That is what I am thinking of, yes.

**Mr. Meyers:** We would be happy to prepare such a session, say on two weeks notice, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Perhaps we could take that up at the steering committee meeting.

**Mr. Berger:** Thank you. All right, then the next question, perhaps to the Deputy Postmaster General. You have referred today on a number of occasions to some of the labour difficulties that you have had in the mail processing plants and in establishing these systems. We have on other occasions heard talk about turning the Post Office into a Crown corporation. In your opinion, would such a move improve the performance of the Post Office? In particular, would it enable the Post

## [Traduction]

Nous en sommes actuellement là, c'est un pas vers le parachèvement progressif de cette entreprise. L'objectif est de donner au contremaître et au superviseur un numéro pour sa machine. Il regarde alors ce qu'il lui faut entrer dans sa machine et le personnel dont il dispose. Si les deux éléments s'équilibrent, tout va bien. Il lui suffit de regarder faire. Il n'a pas besoin...

**Le président:** Merci, monsieur Corkery. Je crois que cette réponse suffit. Monsieur Gamble, votre temps est bien dépassé et il nous reste trois députés à caser en 13 minutes environ. Aussi, vous serais-je reconnaissant si vous pouviez abréger vos questions. Voilà l'ordre que j'ai sur ma liste: M. Berger, M. Cameron et M. Rodriguez. Monsieur Berger.

**M. Berger:** Merci, monsieur le président. Ma première question s'adresse probablement à M. Meyers. On a beaucoup parlé ici des systèmes d'évaluation du rendement. Malheureusement, comme beaucoup probablement, je n'ai jamais travaillé dans un ministère et je pensais que vous pourriez peut-être donner à notre comité un exemple de bon système d'évaluation de rendement, dans le ministère. Cela figure-t-il dans des livres que nous pourrions consulter afin de mieux comprendre le genre de système dont vous parlez?

**Le président:** Monsieur Meyers.

**M. Meyers:** Mardi, nous vous avons donné l'exemple du bureau des passeports qui dispose d'un bon système d'évaluation de son rendement. J'ai l'impression que vous souhaiteriez que nous vous présentions peut-être un soir des diapositives expliquant le système lui-même, les renseignements qu'il fournit et ce qu'en fait la direction.

**M. Berger:** C'est cela.

**M. Meyers:** Nous préparerions ce genre d'exposé avec plaisir. Toutefois, nous ne pouvons certainement pas faire cela aujourd'hui.

**M. Berger:** Non, en effet.

**Le président:** Peut-être pourrait-ce être une bonne idée pour une de nos réunions d'information.

**M. Berger:** C'est justement ce à quoi je pensais.

**M. Meyers:** Monsieur le président, nous ferions cela avec plaisir si vous nous donnez un avis de deux semaines environ.

**Le président:** Peut-être pourrait-on en reparler à la réunion du comité directeur.

**M. Berger:** Merci. Ma prochaine question s'adresse alors peut-être au sous-ministre des Postes. J'ai à diverses reprises aujourd'hui parlé des problèmes syndicaux qui touchent les centres de tri et vous avez dit qu'il était difficile de mettre sur pied ce genre de système. En d'autres occasions, on a par ailleurs entendu parler de la transformation éventuelle des postes en société d'État. Cela permettrait-il, à votre avis, d'améliorer le rendement des postes? Plus particulièrement,



[Text]

Office better to come to grips with some of the labour difficulties that you have, and would it, in general, help the over-all performance of the Post Office?

• 1215

**Mr. Corkery:** Mr. Chairman, in a couple of areas, yes it would. It would perhaps allow you some freedom of man-years in order to concentrate and go faster in an area where you have got a general restraint on man-years in total and you are just trapped. So you might have some room there to work.

But beyond that, the only other thing that is very significant is, in your relations with the unions, particularly with CUPW, the inside workers, you then face into the problems that relate to just you. You do not, when you are in a Crown corporation, have to consider the other 300,000 public servants, predominantly white-collared. So you really then can find solutions that are agreeable to both sides, that are peculiar to that blue-collar factory kind of operation, in isolation. That is probably one of the big advantages you would get, which you cannot now.

Every time we have to consider a change in a contract, it has to be looked at by Treasury Board in the light of that huge 300,000 family, and so, some of the things that make good sense to us to run a business, do not make good sense in terms of the total environment.

I do not know whether that answers your question or not.

**Mr. Berger:** In general, then, is there a tendency for some people—I am not really familiar with this—is there a tendency to regard that as a panacea, the cure-all? If you had your druthers, would you want it?

**The Chairman:** Well, let me ask a question, Mr. Berger. Do you think we could bring this in to whether such a solution would improve the efficiency of the operations which the Auditor General is looking at here, just so that we can stay on the subject matter before us?

**Mr. Corkery:** I think to answer that, yes, it would; because it would allow us to speed up the process and apply judgment calls in the pure business sense of what we need to get out of here without external forces controlling the rest of it. Yes, it would. And that is one of the reasons why, from a management point of view, we are highly supportive of the move.

**Mr. Berger:** Thank you.

**The Chairman:** Have you finished, Mr. Berger?

**Mr. Berger:** Yes, thank you.

**The Chairman:** Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** Okay. I am torn between two kinds of thought here. But I would like first to relate a situation to you, and it may not be totally within the Auditor General's theme here.

I have every sympathy for you with 28 unions. I one time ran a job with 27 unions, so I know what you have to deal

[Translation]

cela permettrait-il aux postes de régler plus facilement les problèmes syndicaux qui l'accablent et, en général, d'améliorer le rendement global?

**M. Corkery:** Monsieur le président, à certains égards, oui. Cela donnerait probablement quelques libertés en matière d'années-hommes afin de concentrer les efforts dans un domaine particulier où l'on voudrait aller plus vite et où l'on est souvent bloqué. Cela faciliterait peut-être donc les choses à ce niveau.

Si non, là seule autre chose très importante, touche nos relations avec les syndicats, plus particulièrement avec le syndicat des postiers canadiens, les employés qui travaillent dans les postes, car on n'aurait plus à considérer que les problèmes propres aux postes. Si le ministère était transformé en société d'État, il ne serait plus nécessaire de toujours tenir compte des 300,000 fonctionnaires qui sont en majorité des cols blancs. On pourrait alors trouver des solutions satisfaisant les deux côtés et spéciales à ce type d'activité industrielle de cols bleus. Ce serait probablement un des gros avantages.

Chaque fois qu'il nous faut envisager de modifier une convention collective, il faut l'approbation du Conseil du Trésor qui doit considérer l'ensemble de ces 300,000 employés si bien que certaines choses, qui nous sembleraient tout à fait sensées dans notre secteur d'activité, ne peuvent satisfaire l'ensemble de l'appareil.

Cela répond-il bien à votre question?

**M. Berger:** Je ne connais pas très bien la question, mais en général on estime que ce serait la panacée, que cela remédierait à tous les maux. Si vous aviez le choix, iriez-vous dans ce sens?

**Le président:** Monsieur Berger, pensez-vous que nous pourrions utiliser cette solution pour améliorer l'efficacité des services qu'examine ici le vérificateur général, puisque c'est bien là notre sujet?

**M. Corkery:** Je pense pouvoir répondre positivement; en effet, cela nous permettrait d'accélérer le processus et de prendre des décisions strictement professionnelles pour nous tirer de nos difficultés, sans que des forces extérieures exercent de contrôle. C'est une des raisons pour lesquelles du point de vue de la gestion, nous sommes tout à fait favorables à une telle solution.

**M. Berger:** Merci.

**Le président:** En avez-vous terminé, monsieur Berger?

**M. Berger:** Oui, merci.

**Le président:** Monsieur Cameron.

**M. Cameron:** Merci. Je me sens un peu écartelé ici, mais je voudrais tout d'abord vous relater une situation qui débordera peut-être un peu le thème du vérificateur général.

Je vous plains bien d'avoir affaire à 28 syndicats. J'ai autrefois moi-même eu affaire 27 syndicats et je sais donc ce

[Texte]

with, in that we had the same grievance thing that you have; they just piled up.

We brought down an order that any grievance that was 48 hours' old was out. If you had a serious grievance as a tradesman, you went to your supervisor and it was settled. If it was not, in 48 hours, it went up to the project manager, and he ruled on them, perhaps rather harshly sometimes. That, we found, cut our grievances right down to nothing. And in a case which concerned 20 people, for the 19 others filing that grievance, that would eliminate them.

The other thing was that we brought in a rule—as foreman, I worked under it, and as general foreman, the men under me worked under it—where when you hired a new employee, you had three days to size that man up. At the end of the third day, you could let him go—there was no question; he just did not suite your qualifications: he was not the type of man you would have. But if you kept him for the fourth day, that foreman accepted him; and gradually over a short period of time, we would come to get an evaluation of how good our foremen were in sizing up their people. They lived with that man after—it was their fault. They had to keep their tail clean, so they soon got to training him to a point where he was productive.

I do not know whether that would ever be of any help to you in the Post Office or not, but it was a terrible problem.

**Mr. Corkery:** If I may comment, sir, very briefly. Everybody behaves beautifully in the first, in our case, six months.

**Mr. Cameron:** Yes.

**Mr. Corkery:** The second part is, that our contract specifies a layered situation of grievances to negotiate a situation. So the strategy base is that you file the first one and, if you do not get anything, you move to the second; and it can go right to arbitration. And obviously, we are not the ones to move it to arbitration, so it drifts up in the system. And when we talk about the 22,000, they are all at my level. They have come up through the system, and there they are sitting.

**Mr. Cameron:** And that is all at your level?

• 1220

**Mr. Corkery:** I suppose I am the goat.

**Mr. Cameron:** You have my sympathy.

**The Chairman:** Have you any other questions, Mr. Cameron?

**Mr. Cameron:** I have several here, but no, they are not on the Auditor General. Well, one thing, yes, and this is a curious situation that has developed, and it is in my home town, Kamloops. We have postal workers who have been a number of years on a postal walk, people who deliver mail to houses, and they have now tried in the last contract to negotiate that they could have that walk for their dependants. This leads me and the general public to think it must be a very good situation, lucrative, or I do not know what tag you would put on it. But that actually came up in the Kamloops area last time.

[Traduction]

dont vous parlez, nous avions les mêmes problèmes que vous; cela ne faisait que s'empiler.

Nous avons décidé que tout grief remontant à plus de 48 heures était irrecevable. En cas de grief sérieux, le vendeur allait demander à son superviseur de régler la question. Si elle ne l'était pas dans les 48 heures, cela passait au directeur qui prenait parfois des décisions assez sévères. Nous nous sommes aperçus que cela avait pratiquement éliminé les griefs. Lorsqu'une affaire concernait 20 personnes, on réglait la chose une fois pour toutes.

D'autre part, nous avons adopté une règle à laquelle j'étais tenu à titre de contremaître et à laquelle ceux qui travaillaient sous mes ordres étaient tenus lorsque je suis passé contre maître général. Cette règle voulait que lorsque vous embauchiez de nouveaux employés, vous aviez trois jours pour les évaluer. A la fin du troisième jour, vous pouviez sans explication les renvoyer; ils ne répondaient tout simplement pas à vos besoins. Par contre, si vous les gardiez jusqu'au quatrième jour, cela signifiait que leur contremaître les affectait et très rapidement nous avons pu évaluer la façon dont nos contremaîtres savaient juger les employés. S'ils n'étaient pas satisfaits après le quatrième jour, c'était de leur faute, ils devaient les garder. Le seul remède était de former les employés pour qu'ils deviennent productifs.

Je ne sais pas cela pourra jamais servir aux postes, mais c'était pour nous un problème terrible.

**M. Corkery:** Très brièvement, je répondrai que tout le monde se comporte toujours très bien les six premiers mois.

**M. Cameron:** C'est vrai.

**M. Corkery:** Deuxièmement, notre convention collective prévoit la négociation des griefs à différents échelons. Ainsi, lorsque vous n'obtenez pas satisfaction au premier échelon, vous allez au suivant, et cela peut monter jusqu'à l'arbitrage. Évidemment, ce n'est pas nous qui poussons à l'arbitrage, c'est le système. Quand on parle de 22,000, il s'agit de mon niveau. Tout le monde attend après avoir gravi tous les échelons du système.

**M. Cameron:** Et tout cela arrive à vous?

**M. Corkery:** Je dois être le bouc émissaire.

**M. Cameron:** Je vous plains bien.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions, monsieur Cameron?

**M. Cameron:** J'en ai plusieurs, mais pas à propos du vérificateur général. Si, tout de même une, à propos d'une situation étrange dans ma ville de Kamloops. Nous avons des postiers qui sont depuis plusieurs années facteurs et qui ont essayé lors des dernières négociations collectives d'obtenir de transmettre leur itinéraire aux personnes à leur charge. Cela me porte à penser comme le grand public, que ce doit être une situation très lucrative, sinon, je ne sais comment qualifier cette attitude. Mais c'est ce qui s'est passé à Kamloops la dernière fois.



[Text]

**Mr. Corkery:** Would they be uniformed letter carriers, sir?

**Mr. Cameron:** Yes, some of them.

**Mr. Corkery:** They are. Did they belong to the Post Office?

**Mr. Cameron:** Oh, yes, they are letter carriers.

**Mr. Corkery:** I do not think there is any question that a letter carrier's job is an exceptionally good job. He is his own boss when he is out on the street. He has a job to do. It is a measured day. When he is finished his effort he can go home. It is a good job, and well paid.

**Mr. Cameron:** That was the other part of my question. How close to eight hours work does the average work-day come to?

**Mr. Corkery:** Mr. Chairman, this is part of the Auditor General's report although it is related to the letter carriers. The letter carrier system is a measured-day work system. It is an engineered standard. It is designed to that route and allows 480 minutes of engineered time for a week's work. It is based, however, on an average of two weeks volume. You do a sample of the volume and you design a route on the basis of volume.

Now, if the volume changes, either in content or quantity, he has it made. And it is designed to go down the street, down the walk, and down this way. If he leaps fences, which they all do, he picks up his time. Now from a standard point of view that is great until you holler about him cutting through your hedge.

**Mr. Cameron:** Say he completed dropping his letters and goes back to the Post Office, what work would the average carrier have there? Has he any other duties?

**Mr. Corkery:** He has about an hour and a half in the morning which is the sortation time. The mail comes to him in a big basket and he has to sort it and line up his route, and that is his inside work.

Once he has done his route, morning and afternoon, he is finished and that is it. There is no other designed work. We have designed his route for 480 minutes; that is the work he does, nothing else. He does not go back inside and do anything else.

**Mr. Cameron:** Oh, he does not.

**Mr. Corkery:** No. His job is on his route.

**Mr. Cameron:** I am glad you brought that out because when I go back I have a hell of a lot of work to do yet.

**An hon. Member:** Maybe it is at home.

**Some hon. Members:** Oh, oh!

**Mr. Cameron:** I will not hold you in any way to this, but I would like you to take a look at the Kamloops situation.

**Mr. Corkery:** I sure will. Thank you for the lead.

**Mr. Cameron:** Fine, thank you.

**The Chairman:** We have a few minutes.

**Mr. Rodriguez,** do you have any questions.

**Mr. Hawkes:** Mr. Chairman, on a point of order.

**The Chairman:** Yes, Mr. Hawkes.

[Translation]

**M. Corkery:** S'agit-il de facteurs en uniforme, monsieur?

**M. Cameron:** Oui, pour certains.

**M. Corkery:** Ah! Relèvent-il du ministère des Postes?

**M. Cameron:** Oh, oui, ce sont des facteurs.

**M. Corkery:** Je crois qu'il ne fait aucun doute que le métier de facteur est exceptionnellement plaisant. Lorsqu'il part distribuer le courrier, il est seul maître à bord. Il sait ce qu'il a à faire, sa journée s'arrête là. Lorsqu'il a terminé, il peut rentrer chez lui. En plus, c'est bien payé.

**M. Cameron:** C'est justement là l'autre volet de ma question. Fait-il en général à peu près huit heures?

**M. Corkery:** Monsieur le président, cela fait partie du rapport du vérificateur général, même s'il s'agit des facteurs. Le système pour les facteurs est mesuré à la journée. C'est une norme technique. Elle s'applique au secteur particulier du facteur et prévoit 480 minutes de travail quotidien. Ce temps de travail est toutefois calculé en fonction du volume moyen de deux semaines. L'itinéraire du facteur est de deux semaines. L'itinéraire est fixé selon le volume.

Or, si le volume change, en qualité ou en quantité, c'est la même chose. L'itinéraire est prévu d'une certaine façon, mais si le facteur choisit de sauter les clôtures, ce qu'ils font tous, ils gagnent du temps. Tout cela est très bien, tant que personne ne s'oppose à ce qu'ils prennent des raccourcis en franchissant les haies, etc.

**M. Cameron:** Quand il a terminé de distribuer le courrier, quel genre de travail fera-t-il en rentrant à la poste? A-t-il d'autres fonctions?

**M. Corkery:** Il passe environ une heure et demie le matin à trier. Le courrier lui est en effet livré dans un grand panier qu'il doit trier et ranger selon son itinéraire, pour la matinée et l'après-midi.

Lorsqu'il a fini, c'est tout. Il n'a pas d'autres fonctions. Son itinéraire est prévu pour 480 minutes de travail, il n'a rien d'autre à faire. Il ne rentre pas à la poste.

**M. Cameron:** Ah?

**M. Corkery:** Non, son travail se limite à sa course de facteur.

**M. Cameron:** Merci d'avoir précisé cela, car en général, ils nous disent qu'il leur reste énormément de travail lorsqu'ils rentrent.

**Une voix:** C'est peut-être à la maison.

**Des voix:** Oh, oh.

**M. Cameron:** Je ne voudrais pas vous ennuyer, mais j'aimerais que vous examiniez la situation de Kamloops.

**M. Corkery:** Certainement. Merci de me l'avoir signalé.

**M. Cameron:** Très bien, merci.

**Le président:** Il nous reste quelques minutes.

Monsieur Rodriguez, vous vouliez poser des questions?

**M. Hawkes:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement!

**Le président:** Oui, monsieur Hawkes.

## [Texte]

**Mr. Hawkes:** I am just wondering if the interests of Parliament are best served by starting a second round rather than dealing with the new questioner who missed the first hour and, therefore, is not aware of previous questions.

**The Chairman:** Well, it is a question perhaps we should raise at a steering committee meeting. I think it has been traditional to allow members to participate in rounds. I have been the victim of that circumstance myself, only last week before Miscellaneous Estimates when someone arrived when I thought I was about to get a second round.

I think though we should establish that. It would be a departure, I believe, from the rules we have been following.

Mr. Rodriguez, says, if he is a member of the Committee. So I would like to give Mr. Rodriguez the opportunity to ask a question. He only has a very limited period.

Have you any questions, Mr. Rodriguez?

**Mr. Rodriguez:** Yes, thank you, Mr. Chairman. I was tied up at a previous meeting and that is why I was delayed in coming down.

I wanted to ask about the cost effectiveness of the mechanization. Is it possible, Mr. Corkey, for you to table with this Committee, for example, the down-time for the mechanized equipment where the machines were idle due to some breakdown? Surely you must have been faced with breakdowns in the mechanized equipment that you have installed to speed up the mail processing. Every time that machine is down, of course, it affects productivity. I would be interested to know whether it is costing the taxpayers anything to have that equipment fixed or was that in the contract when you bought the equipment that it is covered for a period of time or whatever? What was in the contract? Can you give us some kind of breakdown, a table or some sort of report showing the frequency of breakdowns and the period of time that a machine is down.

• 1225

**The Chairman:** Mr. Corkery.

**Mr. Corkery:** Mr. Chairman, that is a very difficult item to answer but I will try to answer it this way.

Each machine has its own characteristics. We know that any kind of mechanized machinery will tend to have a breakdown periodically, that is, a maintenance failure or a part that gives out or the quality has started to deteriorate and you shut down to adjust. We allow for that in the operational equipment. The kind of thing you are talking about is that, from an operating point of view, if you have a very tight time window in which you want to operate that machine to get your mail out for service and it fails you during that particular period and it is idle, you have a problem—because what do you do with the staff when it is down, until you get it back up again? Now, we track to a degree in the plant the down time in that particular period. We allow for six hours per day for oiling, running maintenance, checking out the small area out of that tight window. During that time frame it is sensitive. Our strategy

## [Traduction]

**M. Hawkes:** Ne serait-il pas mieux de commencer un deuxième tour, plutôt que de donner la parole à un député qui a manqué la première heure et qui ne sait pas ce dont on a parlé.

**Le président:** C'est peut-être une question qu'il faudrait étudier en comité directeur. Je sais que la tradition a été de permettre aux députés de participer à différents tours de questions. J'ai été moi-même victime de la même chose la semaine dernière au comité des prévisions budgétaires en général lorsque quelqu'un est arrivé, alors que je pensais pouvoir bénéficier d'un deuxième tour.

Cela devrait à mon avis, être réglé une fois pour toutes. Pour l'instant cela irait à l'encontre des règles que nous avons toujours suivies.

M. Rodriguez dit que puisqu'il est membre du comité, il devrait être autorisé à poser des questions. De toute façon, je ne puis lui donner que très peu de temps.

Avez-vous des questions, monsieur Rodriguez?

**M. Rodriguez:** Oui, merci, monsieur le président. Je suis arrivé en retard, car j'ai été retenu par une autre réunion.

Je voulais interroger nos témoins sur la rentabilité de la mécanisation. Est-il possible, monsieur Corkery, d'indiquer au Comité pendant combien de temps des installations mécanisées ont dû être arrêtées à cause de pannes? Vous avez certainement eu des pannes sur les machines que vous avez installées pour accélérer le traitement du courrier. Chaque fois que les machines s'arrêtent, cela diminue certainement la productivité. Je voudrais savoir s'il en coûte quelque chose aux contribuables de faire réparer ce matériel ou si c'était prévu dans le contrat d'achat, s'il y avait une garantie quelconque? Qui avait-il dans le contrat? Pouvez-vous nous présenter un tableau ou un rapport indiquant la fréquence des pannes et le temps d'arrêt des machines?

**Le président:** Monsieur Corkery.

**M. Corkery:** Monsieur le président, c'est très difficile, mais j'essaierai de répondre de la façon suivante.

Chaque machine a des caractéristiques spéciales. Nous savons que toute machine est susceptible de tomber en panne à un moment ou à un autre. Question d'entretien quelque fois, une pièce à changer ou une révision à effectuer. Cela est prévu dans l'exploitation. Votre inquiétude semble être que, s'il y a une panne à un moment où la machine devrait au contraire être utilisée à plein, cela pose un problème, ne serait-ce que savoir que faire du personnel en attendant que la machine redémarre. En général, nous réussissons à prévoir les arrêts en période creuse. Nous prévoyons six heures pour le graissage, l'entretien, tout cela dans la période très brève où nous n'utilisons pas les machines. Dans les négociations avec les syndicats, lorsque nous avons défini les fonctions du codeur, c'est l'employé qui poinçonne les numéros, essentiellement une partie de son travail permet un tri manuel et nous exigeons d'ailleurs

[Text]

with negotiations with the union, when we established what a crew did—that is the operator who sits punching out the numbers—basically part of his job allows him the manual sort, and we expect that as part of his job. As a matter of fact, we require him to do about 15 per cent manual sort on a regular basis. So really what happens is the machine drops for a mechanical failure, the crew goes over on a manual sort which is set up, and they start sorting to keep it flowing, until the machine is ready to come back. That is our cycle and that is the way we work. In terms of specific numbers, we might be able to give you a set, to go in and pick up a plant, to give you some kind of a feel for what is happening. We can pick Sudbury, for example, and take a look at what that machine is doing, as a kind of percentage of what is happening. Now, what we are going through is a start-up process, where you really get a machine on the floor, you learn how to work with it, your mechanics learn how to work with it, your people learn, and your supervisors. In that early stage there is a lot of down time because people push the wrong button, they jam the machine—all sort of things. And then it starts to settle down, when you start to see the curve setting down, what I call down time or machine time, breakdown time. We can pick that out for a plant and give you one as an example. We do not keep it nationally. We watch basically the kind of defect level that is coming out of a machine, that sort of situation, or we watch nationally a continuous breakdown of specific parts, and then you go back to engineering and they are starting to work on a replacement for that.

**Mr. Rodriguez:** There were a lot of stories around and I give you an opportunity now to clear them up or authenticate them, that many of these machines took a standardized envelope or standardized parcel and, in effect, if different shaped envelopes went in they could put the machines down.

**Mr. Corkery:** Basically the machines were designed to a standard, a mail standard, which was a dimensional length, width and thickness. Now, if by chance something got in that is outside that standard, yes. For example, the belt system moves so fast that if one of those letters happened to be a little thick and happened to have a pencil in it or a coin, it went around the corner and just keep right on going, because it would not bend or would not flow.

Basically, the machines were designed for what we call standard mail and what we have to do is cull out the nonstandard and do it by hand. The other side of it is you have to try to persuade the public to keep using standard mail, standard envelopes. Do not use oddball sizes envelopes, stick to standard and we will give you better service. So you keep trying to persuade the envelope industry to use standard envelopes. That is the thing you get into.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Corkery. Mr. Rodriguez, we have a rule which we have introduced and if you have further questions, as the time is up and we have one small item of business, please submit them through the clerk in writing and we will have them incorporated in the proceedings, both the answer and the response. In addition, any specific documents that we might require could also be asked for in the same manner.

[Translation]

qu'il fasse régulièrement 15 p. 100 de son travail manuel. Donc, s'il arrive un problème mécanique, l'équipe passe au tri manuel pour maintenir la chaîne en attendant que la machine ne redémarre. C'est ainsi que nous travaillons. Peut-être pourrions-nous vous fournir pour un centre particulier des chiffres plus précis. On peut par exemple examiner ce que fait la machine à Sudbury, quel est le pourcentage. Évidemment, nous en sommes encore au tout début et lorsqu'on installe une machine, il faut apprendre comment la faire fonctionner, qu'il s'agisse des mécaniciens, des préposés ou des superviseurs. Cela représente donc un démarrage assez lent, car il y en a qui appuient sur le mauvais bouton, qui bloquent la machine, *et cetera*. Ensuite les choses se rétablissent, les courbes se régularisent. Nous pourrions donc, si vous voulez, choisir un exemple et vous donner une idée des temps de ralentissement ou de panne. Mais nous ne les avons pas comme cela à portée de la main. Nous surveillons essentiellement le genre de problèmes que nous avons avec une machine, avec certaines pièces détachées et nous demandons alors aux techniciens de remplacer tel ou tel élément.

**M. Rodriguez:** Comme il y a beaucoup de rumeurs à ce sujet, je vous donne l'occasion de les infirmer ou de les confirmer. On a, par exemple, dit que ces machines ne pouvaient traiter que des enveloppes ou des paquets standard, et que toute autre forme les bloquait.

**M. Corkery:** Les machines sont en effet conçues pour des dimensions standard: longueur, largeur, épaisseur. Évidemment, si quelque chose qui ne répond pas à cette norme entre dans la machine, la courroie avance si vite qu'une lettre un peu épaisse qui contiendrait un crayon ou une pièce continuerait indéfiniment, car elle ne pourrait se plier pour suivre le flot normal.

Essentiellement, les machines ont été conçues pour ce que nous appelons le courrier standard et il nous faut donc trier à la main tout ce qui n'est pas standard. Il faut également essayer de persuader le public d'utiliser des enveloppes standard. Évitez les enveloppes de format bizarre, utilisez les formats standard, et le service sera d'autant meilleur. Il faut donc essayer également de persuader les fabricants d'enveloppes de choisir des formats standard.

**Le président:** Merci, monsieur Corkery. Monsieur Rodriguez, nous avons adopté une règle selon laquelle si vous avez d'autres questions et que l'heure ne vous permet pas de les poser, vous pouvez les soumettre par écrit au greffier qui les insérera dans notre compte rendu accompagnées des réponses. D'autre part, vous pouvez demander de la même façon tout document qui vous semble utile.



[Texte]

**Mr. Taylor (Bow River):** Mr. Chairman, do we get written answers to the questions that were put in by the research people, if we did not ask them?

**The Chairman:** No, we do not. Those questions are for the guidance of members of the committee and we hope in the course of the proceedings to cover those questions. Sometimes we have and sometimes we have not, but in most instances we have, between the questions and the statements, which have been furnished by the various witnesses.

Before adjourning I would like to note that in accordance with an order of the Committee at the meeting held on Thursday, October 25, 1979, I as the Chairman would authorize the following documents which have been submitted by various departments, specifically the Department of Indian Affairs and Northern Development, and the Department of Public Works, and the Department of Transport, to be filed with the Clerk of the Committee as exhibits. I do not propose to enumerate the full list of documents, but you may recall that those documents were requested. They have been submitted, they will be filed and they will be available to members of the Committee from the Clerk.

I would also remind members that there will again be a briefing dinner of this Committee at 6 p.m. in room 602 of the Parliamentary Restaurant next Monday. Furthermore, there will be a meeting on Tuesday, December 4, from 9.30 a.m. to 12.30 p.m. when SPICE will again be the subject of our proceedings, in particular the federal pool system.

With that, gentlemen, I would like to thank the various witnesses who have come this morning. We are very appreciative.

This Committee is adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

**M. Taylor (Bow River):** Monsieur le président, les réponses écrites nous sont-elles fournies pour les questions préparées par notre service de recherche si nous n'avons pas eu le temps de les poser?

**Le président:** Non. Ces questions doivent simplement aider les membres du Comité. Quelquefois nous ne pouvons toutes les reprendre, cela dépend du temps dont nous disposons.

Avant de lever la séance, comme on en a convenu le comité à sa réunion du jeudi 25 octobre 1979, j'autoriserai le dépôt auprès du greffier du comité des documents suivants qui ont été soumis par différents ministères, notamment le ministère des Affaires indiennes et du Nord, le ministère des Travaux publics et le ministère des Transports. Je n'ai pas l'intention d'énumérer la liste de ces documents, mais vous vous souviendrez qu'on avait demandé ces documents. Ils ont été présentés, ils seront déposés et les membres du comité pourront se les procurer auprès du greffier.

Je vous rappelle aussi qu'un dîner d'information du comité aura lieu à 18 h 00 lundi prochain dans la salle 602 du restaurant parlementaire. Nous nous réunirons également le mardi 4 décembre de 09 h 30 à 12 h 30 pour étudier le rapport du TRACE surtout en ce qui a trait au système fédéral de mise en commun.

Ceci dit, messieurs, je voudrais remercier les témoins qui sont venus ce matin.

La séance est levée.













If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à l'Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General;  
Mr. K. G. Belbeck, Director General, Study of Procedures  
in Cost Effectiveness (SPICE);  
Mr. P. Johnson, Audit Leader.

### *From the Post Office Department:*

Mr. J. C. Corkery, Deputy Postmaster General;  
Mr. J. E. Uberig, Assistant Deputy Postmaster General,  
Finance and Administration.

### *Du bureau du Vérificateur général du Canada:*

M. D. L. Meyers, sous-vérificateur général;  
M. K. G. Belbeck, directeur général, Travail de recherche  
sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE);  
M. P. Johnson, chef de vérification.

### *Du ministère des Postes:*

M. J. C. Corkery, sous-ministre des Postes;  
M. J. E. Uberig, sous-ministre adjoint des Postes, Finances  
et administration.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Tuesday, December, 4 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 10

Le mardi 4 décembre 1979

Président: M. Don Johnston

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978—Chapter 5—Evaluating Effectiveness; paragraphs 5.1 to 5.24—An Overview; and paragraphs 5.78 to 5.83—The Solicitor General—Federal Parole System

### CONCERNANT:

Le Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1978—Chapitre 5—Évaluer l'efficacité; paragraphes 5.1 à 5.24—Vue d'ensemble; et paragraphes 5.78 à 5.83—Le Solliciteur général—Le système fédéral de libérations conditionnelles

### WITNESSES:

(See back cover)

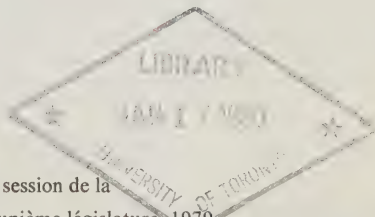
### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPARTMENT OF JUSTICE MATERIAL

First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979





STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Don Johnston  
*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Berger	de Jong
Bosley	Deniger
Bujold	Desmarais
Cameron	Fennell
Cook	Gamble

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston  
*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Halliday	Taylor ( <i>Bow River</i> )
Joyal	Thacker—(19)
Lamontagne	
Murta	
Robinson ( <i>Burnaby</i> )	

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Monday, December 3, 1979:

Mr. de Jong replaced Mr. Rodriguez;  
Mr. Robinson (*Burnaby*) replaced Mr. Rae.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 3 décembre 1979:

M. de Jong remplace M. Rodriguez;  
M. Robinson (*Burnaby*) remplace M. Rae.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 4, 1979

(11)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Bosley, Cameron, Cook, de Jong, Desmarais, Fennell, Gamble, Halliday, Hawkes, Johnston, Lamontagne, Murta, Taylor (*Bow River*) and Thacker.

*Other Member present:* Mr. Wakim.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General; Mr. R. B. Robinson, Deputy Director General, SPICE; Mr. E. F. McNamara, Assistant Auditor General. *From the Office of the Comptroller General of Canada:* Mr. D. K. Goodwin, Acting Deputy Secretary, Efficiency Evaluation Branch. *From the National Parole Board:* Mr. W. R. Outerbridge, Chairman. *From the Correctional Service of Canada:* Mr. D. Yeomans, Commissioner; Mr. L. Pisapio, Deputy Commissioner, Offender Programs; Mr. G. Pinder, Director, Case Management; Mr. W. A. J. Atack, Director, Planning and Analyses, Offender Programs Branch; Mr. F. McVie, Chief, Case Management. *From the Ministry of the Solicitor General:* Mr. I. Waller, Director General, Research.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

The Committee resumed consideration of Chapter 5—Evaluating Efficiency and specifically the following:

- (a) Paragraphs 5.1—5.24—An Overview; and
- (b) Paragraphs 5.78—5.83—Solicitor General—Federal Parole System.

Messrs. Robinson, McNamara, Outerbridge, and Yeomans made statements and, with the witnesses, answered questions.

In accordance with an order of the Committee at the meeting held on Thursday, October 25, 1979, the Chairman authorized that the aide-mémoire attached to a letter dated November 29, 1979 from the Department of Supply and Services to the Clerk on the Subject of the CF 104 Aircraft Repair and Overhaul Program be printed as an Appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "PA-31"*).

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 DÉCEMBRE 1979

(11)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 35, sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Bosley, Cameron, Cook, de Jong, Desmarais, Fennell, Gamble, Halliday, Hawkes, Johnston, Lamontagne, Murta, Taylor (*Bow River*) et Thacker.

*Autre député présent:* M. Wakim.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

*Témoins: Du bureau du Vérificateur général du Canada:* M. D. L. Meyers, sous-vérificateur général; M. R. B. Robinson, sous-directeur général, TRACE; M. E. F. McNamara, vérificateur général adjoint; *Du bureau du Contrôleur général du Canada:* M. D. K. Goodwin, sous-secrétaire intérimaire, Direction de l'évaluation de l'efficacité; *Du Service national des libérations conditionnelles:* M. W. R. Outerbridge, président. *Du Service correctionnel du Canada:* M. D. Yeomans, Commissaire; M. L. Pisapio, Commissaire adjoint, Programmes des délinquants; M. G. Pinder, directeur, Gestion des cas; M. W. A. J. Atack, directeur, Planification et analyse, Programmes des délinquants; M. F. McVie, Chef, Gestion des cas. *Du ministère du Solliciteur général:* M. I. Waller, directeur général, Recherches.

Conformément à son ordre de renvoi contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général, pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Le Comité reprend l'étude du chapitre 5—Évaluer l'efficacité et, tout particulièrement, les paragraphes suivants:

- a) Paragraphes 5.1—5.24—Vue d'ensemble; et
- b) Paragraphes 5.78—5.83—Le Solliciteur général—Le système fédéral des libérations conditionnelles.

MM. Robinson, McNamara, Outerbridge et Yeomans font des déclarations puis, avec les témoins, répondent aux questions.

Conformément à un ordre de renvoi du Comité adopté à la séance du jeudi 25 octobre 1979, le président permet que l'aide-mémoire joint à une lettre, en date du 29 novembre 1979, du ministère des Approvisionnements et Services au greffier sur le programme de réparation et d'entretien du CF 104 soit joint au procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice "PA-31"*).

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, December 4, 1979

• 0937

[Text]

**The Chairman:** I am calling the meeting to order.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee is resuming consideration of the Auditor General of Canada's report for the fiscal year ended March 31, 1978—Chapter 5—Evaluating Effectiveness—and specifically the following: paragraphs 5.1 to 5.24—An Overview; and paragraphs 5.78 to 5.83—Solicitor General—Federal Parole System.

We have with us this morning quite a number of witnesses. They are, to my right, Mr. Meyers, Deputy Auditor General; Mr. R. B. Robinson, Deputy Director General of SPICE; Mr. E. F. McNamara, Assistant Auditor General; Mr. L. Rutman, Principal Adviser on Effectiveness for the SPICE Project. All of these gentlemen, as you know, are from the Office of the Auditor General.

From the Office of the Comptroller General, we again have with us Mr. D. K. Goodwin. From the National Parole Board, we have Mr. W. R. Outerbridge, the Chairman; we have Mr. J. Hollies, Senior Legal Adviser; Mr. B. Reynolds, Chief, Corporate Planning. Then we have from the Correctional Service of Canada, Mr. D. Yeomans, Commissioner; Mr. L. Pisapio, Deputy Commissioner, Offender Programs; Mr. G. Pinder, Director, Case Management; Mr. F. McVie, Chief, Case Management. From the Ministry of the Solicitor General, we have Mr. P. A. Bissonnette, Deputy Solicitor General; and Mr. J. G. Régimbald, Senior Financial Policy Adviser.

Members of the Committee have with them, or should have with them, quite substantial statements we have received from Mr. Robinson, Deputy Director General, SPICE, Office of the Auditor General. We have a statement from Mr. E. F. McNamara, Assistant Auditor General. We also have a statement from Mr. Outerbridge, whom I have introduced to you—the Chairman for the National Parole Board; and also a statement from Mr. Yeomans, who has also been introduced, the Commissioner of the Correctional Service of Canada. I would like, as in our past practice, to incorporate these statements into the minutes of these proceedings at this point in our proceedings.

Opening Statement of Effectiveness Chapter by R. B. Robinson, December 4, 1979

Mr. Chairman, I would like to provide the Committee with a brief overview of Chapter 5 of the Annual Report, "Evaluating Effectiveness." In my presentation to the Committee on November 15th, I gave a first introduction to the subject. This statement expands on those remarks as a preface to discussion of case histories addressing the effectiveness question.

Effectiveness of programs is the most important single aspect of value for money in government. It provides the essential feedback to decision makers on whether or not they

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 4 décembre 1979

[Translation]

**Le président:** Le séance est ouverte.

Conformément à l'ordre de renvoi du comité permanent contenu dans le règlement de la Chambre des communes, le comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général sur l'année financière se terminant le 31 mars 1978, chapitre 5—Évaluer l'efficacité et plus précisément ce qui suit: le paragraphe 5.1 à 5.24, données de base, et les paragraphes 5.78 à 5.83—Soliciteur général—Système fédéral des libérations conditionnelles.

Nous avons ce matin de nombreux témoins, dont M. Meyers, sous-vérificateur général, M. R. B. Robinson, sous-directeur général, TRACE, M. E. F. McNamara, vérificateur général adjoint, M. L. Rutman, conseiller principal pour l'efficacité pour le projet SPICE. Comme vous le savez, tous ces messieurs sont du Bureau du Vérificateur général.

En plus, nous recevons de nouveau, du Bureau du contrôleur général du Canada, M. D. K. Goodwin. De la Commission nationale des libérations conditionnelles, nous avons le président, M. W. R. Outerbridge, M. J. Hollies, conseiller juridique principal, M. B. Reynolds, chef de la planification pour les sociétés. Nous avons ensuite du Service correctionnel du Canada, M. D. Yeomans, commissaire, M. L. Pisapio, commissaire adjoint, programme des délinquants, M. G. Pinder, directeur, gestion des cas, M. F. McVie, chef, gestion des cas. Du ministère du Solliciteur général, nous accueillons M. P. A. Bissonnette, solliciteur général adjoint et M. J. G. Régimbald, conseiller principal aux politiques financières.

Les membres du Comité ont avec eux ou, du moins, devraient avoir, la déclaration que nous avons reçue de M. Robinson, sous-directeur général, TRACE, Bureau du Vérificateur général. Nous avons une déclaration de M. E. F. McNamara, le vérificateur général adjoint et également une déclaration de M. Outerbridge, qui est, comme je viens de vous le dire, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous avons aussi une déclaration de M. Yeomans, qui est commissaire du Service correctionnel du Canada. Comme par le passé, j'aimerais incorporer ces documents au compte rendu de la séance.

Déclaration préliminaire—Chapitre sur l'efficacité—R. B. Robinson—Le 4 décembre, 1979

Monsieur le président, j'aimerais fournir au Comité un bref aperçu général du chapitre 5 de notre Rapport annuel, chapitre intitulé «Évaluer l'efficacité». Dans ma présentation du 15 novembre, j'ai donné au Comité une première introduction au sujet. Le présent exposé précise ces remarques et constitue un exposé préliminaire à l'examen des études de cas portant sur la question de l'efficacité.

L'efficacité des programmes constitue l'aspect individuel le plus important de la question de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé par l'État. Elle fournit une information



## [Texte]

are accomplishing what they intended in the expenditure of public funds. As we have suggested "although there may be some merit in doing the right thing badly, there is none whatever in doing the wrong thing well." If a program is accomplishing its objectives, we may justifiably tolerate some administrative inefficiency. But if the program is not accomplishing its intended purposes, it has no merit regardless of the quality of internal administration.

Paragraph 2.14 of the Annual Report offers this definition of effectiveness:

Effectiveness concerns the extent to which a program achieves its goals or other intended effects. For example: to increase income in a particular area a program might be devised to create jobs. Jobs created would be the program output. This contributes to the desired program effect of increased income which can be measured to assess program effectiveness.

Our assessment of the management process with respect to effectiveness begins with an examination of program objectives, goals and effects. We then examine the adequacy of procedures that measure and report the extent to which these goals, objectives and effects are being achieved. Under the terms of the Auditor General Act, it is not our responsibility to question the appropriateness of program goals or the values underlying them. In Section 7(2) of the Act, the effectiveness mandate requires the Auditor General to call to Parliament's attention cases where he has observed that:

(e) satisfactory procedures have not been established to measure and report the effectiveness of programs, where such procedures could appropriately and reasonably be implemented.

Effectiveness evaluation provides information which is an essential link in the accountability of Government to Parliament. Program forecasts and estimates indicate the objectives which should be accomplished for the expenditures of Government. Program evaluation provides a measure of the extent to which the commitments in the Estimates have been achieved. If the results of the evaluations were broadly available, better informed decisions on programs could be made by managers within Government, by Cabinet and by Parliament. The accountability of managers to ministers and of them both to Parliament would be greatly enhanced.

We recognize that some program outcomes and effects are difficult to measure. Factors affecting measurement would include available resources, the state of the art and other constraints that might limit the use of desired measurement procedures. We would expect departments to carry out program evaluations using those procedures deemed reasonable and appropriate in the given circumstances.

## [Traduction]

en retour essentielle pour ceux qui ont à prendre les décisions, lorsqu'il s'agit pour eux d'évaluer si l'utilisation qu'ils ont faite des fonds publics leur a permis de réaliser ce qu'ils avaient prévu. Comme nous l'avons indiqué, «une bonne chose mal faite peut à la rigueur se justifier, mais la réciproque n'est absolument pas vraie». Si un programme permet d'atteindre les objectifs fixés, il est raisonnable de tolérer certaines maladresses au plan administratif. Mais si le programme ne permet pas la réalisation des buts prévus, il n'a aucune valeur quelle que soit la qualité de l'administration interne.

Le paragraphe 2.14 du Rapport annuel donne de l'efficacité la définition suivante:

L'efficacité est la mesure dans laquelle un programme atteint les buts visés ou les autres effets recherchés. Par exemple, pour augmenter les revenus dans un domaine donné, un programme peut être conçu pour créer des emplois. Les emplois créés sont le produit du programme et contribuent à l'obtention de l'effet recherché par le programme, à savoir une augmentation des revenus, laquelle peut être mesurée pour évaluer l'efficacité du programme.

Notre évaluation du processus de gestion en ce qui concerne l'efficacité débute par un examen des objectifs, des buts et des effets du programme. Nous examinons ensuite le caractère approprié des procédés servant à préciser dans quelle mesure les buts, les objectifs et les effets recherchés ont été atteints et le caractère approprié des procédés servant à établir les rapports à ce sujet. En vertu des dispositions de la Loi sur le vérificateur général, il ne nous appartient pas de juger du bien-fondé des buts des programmes ou des valeurs qui les sous-tendent. À l'article 7(2) de la Loi, il est précisé que le Vérificateur général, en vertu de son mandat de vérification de l'efficacité, doit porter à l'attention de la Chambre des communes les cas où il a constaté que:

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans le cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre.

L'évaluation de l'efficacité fournit une information qui est un maillon essentiel de l'imputabilité du gouvernement à l'égard du Parlement. Les prévisions de programme et les budgets des dépenses indiquent les objectifs visés par les dépenses du gouvernement. L'évaluation des programmes permet d'indiquer dans quelle mesure les engagements formulés dans le Budget des dépenses ont été respectés. Si les résultats des évaluations étaient communiqués sur une plus vaste échelle, il serait possible pour les gestionnaires du gouvernement, le Cabinet et le Parlement de prendre des décisions mieux éclairées. L'imputabilité des gestionnaires à l'égard des ministres, et celle des gestionnaires et des ministres à l'égard du Parlement s'en trouveraient grandement accrues.

Nous admettons que certains résultats et effets de programme sont difficiles à mesurer. Parmi les facteurs influant sur l'évaluation on peut inclure la disponibilité des ressources, le niveau de perfectionnement des méthodes de mesure et d'autres contraintes qui peuvent restreindre l'utilisation des procédés de mesure désirés. Tout ce que nous demandons aux ministères, c'est d'utiliser pour l'évaluation des programmes les

## [Text]

In our examination of 23 programs in 18 departments we identified few successful attempts to evaluate the effectiveness of programs.

The audit criteria reflect this general view of the evaluation process. This first two criteria concentrate on identifying those aspects of program outcomes that can be measured—the “evaluable” outcomes. The criteria states:

- program objectives and effects should be specified as precisely as possible;
- program objectives and effects which can be measured should be identified.

The next three criteria consider the accomplishment and use of evaluations:

- procedures to measure program effectiveness should reflect the state of the art and be cost justified;
- the results of effectiveness measurement should be reported;
- evaluation should be used to increase program effectiveness.

In previous testimony before this Committee, the audit criteria in the capital acquisitions and efficiency area have been described as “motherhood” and “common sense”. Within the emerging discipline of program evaluation, the effectiveness audit criteria are equally basic. They represent the minimum acceptable standard for evaluation efforts in a program. Failure to comply with these standards constitutes adequate justification for a report to Parliament.

The Committee will be considering a number of case histories involving program evaluation. These case histories illustrate how these criteria apply to the management procedures that have been implemented in a diverse group of programs.

Opening Remarks, Solicitor General—Federal Parole System Public Accounts Committee Meeting December, 1979, E. F. McNamara, December 4, 1979

Mr. Chairman, the National Parole Board and the National Parole Service are among some 23 program areas that we examined to arrive at our audit conclusion on the measurement and reporting of program effectiveness across government as reported in paragraph 5.17. The Federal Parole System stands out not because of its size in dollar terms, but rather because of its unique impact on Canadian society.

The parole function is carried out by two administrative entities: the National Parole Board, whose Chairman reports

## [Translation]

procédés jugés raisonnables et appropriés dans un contexte donné.

Au cours de notre examen de 23 programmes, au sein de 18 ministères, nous n'avons trouvé que peu d'exemples d'une évaluation valable de l'efficacité des programmes.

Nos critères de vérification reflètent une perception globale du processus d'évaluation. Les deux premiers critères soulignent la nécessité de préciser les aspects des résultats de programme qui peuvent être mesurés —les résultats mesurables. Ces critères sont les suivants:

- Il faut préciser le mieux possible les objectifs et les incidences d'un programme.
- Il faut préciser les objectifs et les incidences mesurables d'un programme.

Les trois autres critères portent sur les résultats et l'utilisation des évaluations:

- La marche à suivre pour mesurer l'efficacité d'un programme doit traduire le niveau de perfectionnement des connaissances et les résultats doivent justifier les coûts.
- Il faut rendre compte des résultats de la mesure de l'efficacité.
- Les évaluations doivent servir à accroître l'efficacité des programmes.

Au cours de témoignages précédents devant votre comité, les critères de vérification visant les projets d'acquisition d'immobilisations et l'efficacité ont été décrits comme étant «originaux» et de «sens commun». Dans le domaine nouveau de l'évaluations programmes, les critères de vérification relatifs à l'efficacité sont également fondamentaux. Ils représentent la norme minimale acceptable devant présider à l'évaluation des programmes. Le défaut de se conformer à ces normes constitue une justification suffisante pour la présentation d'un rapport au Parlement.

Le Comité examinera un certain nombre d'études de cas concernant l'évaluation des programmes. Ces études de cas illustrent comment ces critères s'appliquent aux procédés de gestion qui ont été introduits pour un groupe varié de programmes.

Déclaration préliminaire, Solliciteur général système fédéral des libérations conditionnelles séance du comité des comptes publics décembre 1979 . . .

Monsieur le président, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service national des libérations conditionnelles comptent parmi les quelque vingt-trois secteurs de programme que nous avons examinés pour formuler notre conclusion de vérification sur la mesure de l'efficacité des programmes dans l'ensemble du gouvernement et sur la manière dont il en est rendu compte, conclusion que vous retrouverez au paragraphe 5.17. Le système fédéral des libérations conditionnelles a une importance particulière, non à cause des sommes en jeu, mais bien à cause de leur incidence unique sur la société canadienne.

La fonction de libération conditionnelle est assurée par deux entités administratives: la Commission nationale des libéra-



## [Texte]

to the Solicitor General, and the National Parole Service that is part of the Correctional Services of Canada. The Commissioner of Correctional Services also reports to the Solicitor General.

The main function of the Parole Board is to make decisions concerning the granting or refusal of parole. The Parole Service prepares inmate case material as prescribed by the Board for making parole decisions and supervises inmates released on parole under terms and conditions also prescribed by the Board.

The question we put to the management of these entities was simple and direct: "How do you measure the effectiveness of your programs?" We were conversant with the extensive literature evidencing efforts made in Canada and in the United States to evaluate correctional programs including those which are parole related. We recognized the technical problems associated with evaluation research in this area. Nevertheless, we anticipated that the Parole Board and the Parole Service would meet the audit criteria stated in paragraphs 5.12 to 5.16.

The first two audit criteria for effectiveness evaluation are

- (1) program objectives and efforts should be specified as precisely as possible;
- (2) program objectives which can be measured should be identified.

The Parole Board and the Parole Service have the same ultimate objectives: protection of the public and reintegration of the inmate into society. However, it is not realistic to expect either the Parole Board or the Parole Service to be held separately accountable for the goals of the entire corrections system. Nevertheless they each should identify their own potential contribution to the effectiveness of the system.

## National Parole Board

The Parole Act permits the Board to grant parole to an inmate "If the Board considers that:

- (i) in the case of a grant of parole other than day parole the inmate has derived the maximum benefit from imprisonment,
- (ii) the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant of parole, and
- (iii) the release of the inmate on parole would not constitute undue risk to society;<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Parole Act. Section 10(1). 1976-77

Since these conditions were set by Parliament, it is reasonable to expect that the Board's effectiveness would be reflected, at least in part, by how consistently they have been met.

## [Traduction]

tions conditionnelles, dont le président relève du Solliciteur général, et le Service national des libérations conditionnelles qui est partie des Services correctionnels du Canada. Le Commissaire des Services correctionnels relève également du Solliciteur général.

La principale fonction de la Commission des libérations conditionnelles est de rendre des décisions concernant l'octroi ou le refus de libérations conditionnelles. Le Service des libérations conditionnelles, et surveille les détenus libérés conditionnellement en vertu de modalités également prescrites par la Commission.

La question que nous avons posée aux gestionnaires de ces deux entités était simple et directe: «Comment mesurez-vous l'efficacité de vos programmes?» Nous avions pris connaissance des nombreux documents signalant les efforts faits au Canada et aux États-Unis pour évaluer les programmes correctionnels, y compris ceux concernant les libérations conditionnelles. Nous étions au courant des problèmes techniques que connaissait la recherche portant sur l'évaluation en ce domaine. Néanmoins, nous nous attendions à ce que la Commission des libérations conditionnelles et le Service des libérations conditionnelles puissent répondre aux critères de vérification énoncés aux paragraphes 5.12 à 5.16.

Voici les deux premiers critères de vérification relatifs à l'évaluation de l'efficacité:

- 1) Il faut préciser le mieux possible les objectifs et les incidences d'un programme.
- 2) Il faut préciser les objectifs et les incidences mesurables d'un programme.

La Commission des libérations conditionnelles et le Service des libérations conditionnelles poursuivent les mêmes grands objectifs: la protection du public et la réinsertion du détenu dans la société. Toutefois, il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que la Commission ou le Service des libérations conditionnelles aient individuellement à rendre compte des objectifs de l'ensemble du système correctionnel. Néanmoins, chacun devrait préciser sa capacité de contribuer à l'efficacité du système.

## Commission des libérations conditionnelles

La Loi sur la libération conditionnelle de détenus autorise la Commission à octroyer une libération conditionnelle à un détenu «si la Commission considère que:

- i) dans le cas d'un octroi de libération conditionnelle autre qu'une libération conditionnelle de jour, le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement,
- ii) l'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu, et
- iii) La mise en liberté du détenu sous libération conditionnelle ne constitue pas un risque indu pour la société;<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Loi sur la libération conditionnelle de détenus, article 10(1), 1976-1977

Puisque ces conditions ont été imposées par le Parlement, il devrait être possible de jauger l'efficacité de la Commission, au moins en partie, en observant dans quelle mesure la Commission a respecté avec régularité ces conditions.

## [Text]

Applying our first audit criterion, our question to the Board was, "How do you define, for operational purposes, broad concepts such as "maximum benefit", "rehabilitation" and "undue risk"? More explicit definitions appeared necessary before adherence to these conditions could be measured. The Board was in the process of developing guidelines for decision-making which, in our opinion, could be useful later for evaluation. This is consistent with the position taken in the Law Reform Commission's study of the Parole Board.<sup>1</sup>

Research in the United States is generally supportive of this approach. A number of American parole boards, including the United States Parole Commission, routinely monitor their decisions against explicit published guidelines. These are published in order to inform judges, prison inmates and the public of the manner and extent to which discretion has been exercised.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Law Reform Commission, "The Parole Process", Ottawa, 1976, p. 140.

<sup>2</sup> Peter Hoffman and Lucelle K. De Gosfin, "Parole Decision-Making: Structuring Discretion", Federal Probation, December, 1974.

## National Parole Service

The third audit criterion for effectiveness evaluation states, "Procedures to measure program effectiveness should reflect the state of the art and be cost-justified". In elaborating on this, paragraph 5.14 goes on to say: "Departments should be well-informed about evaluation activities in other jurisdictions and should take advantage of that information in planning their own evaluations".

Studies in the United States and one in Canada which was partially funded by the Department of the Solicitor General have indicated that variations in the nature and type of parole supervision seem to have little impact on the post-incarceration criminal behavior of inmates. It would be remiss not to determine in a definitive way whether or not similar conclusions could be drawn about the Parole Service programs in Canada. We recommended to the Department that they assess these research findings to enable them to develop a position on their applicability to the Canadian situation.

Opening Remarks to The House of Commons Standing Committee on Public Accounts, December 4, 1979, by W. R. Outerbridge, Chairman of the National Parole Board

Mr. Chairman, honourable members of the Committee, I welcome this opportunity to participate in today's hearing, which as I understand is to review the situation in the National Parole Board with respect to the cost-effectiveness evaluation criteria put forward in the Auditor General's SPICE Study Report of 1978.

## [Translation]

Nous avons posé à la Commission, en nous reportant à notre premier critère de vérification, la question suivante: «Comment définissez-vous, au plan opérationnel de vastes concepts comme «le plus grand avantage possible», «la réhabilitation» et le «risque indu»? Des définitions plus explicites devraient être établies si l'on veut pouvoir évaluer le respect de ces conditions. La Commission était à élaborer pour la prise de décisions, des lignes directrices qui à notre avis, pourront être utiles aux fins de l'évaluation. Cela est conforme au point de vue exprimé dans l'étude de la Commission de réforme du droit menée par la Commission des libérations conditionnelles.<sup>1</sup>

Des recherches effectuées aux États-Unis viennent appuyer, de manière générale, cette approche. Un certain nombre de commissions américaines de libération conditionnelle, y compris la «United States Parole Commission», évaluent régulièrement leurs décisions en regard des lignes directrices établies. Ces dernières sont publiées afin d'indiquer aux juges, aux détenus et au public de quelle manière et dans quelle mesure s'exerce la latitude dont les commissions disposent.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Commission de réforme du droit, «Le processus de libération conditionnelle», Ottawa, 1976, p. 149.

<sup>2</sup> Peter Hoffman et Lucelle K. De Gosfin, «Parole Decision-Making: Structuring Discretion», (Federal Probation), Décembre 1974.

## Service national des libérations conditionnelles

Le troisième critère de vérification de l'évaluation de l'efficacité est le suivant: «La marche à suivre pour mesurer l'efficacité d'un programme doit traduire le niveau de perfectionnement des connaissances et les résultats doivent justifier les coûts.» A ce sujet, le paragraphe 5.14 ajoute: «Les ministères devraient être bien renseignés sur les activités d'évaluation des autres administrations et devraient mettre ces renseignements à profit lorsqu'ils planifient leur propre évaluation.»

Des études effectuées aux États-Unis et une étude effectuée au Canada, financée en partie par le ministère du Solliciteur général, ont indiqué que les variantes dans la nature et le enre de surveillance des libérations conditionnelles ont peu de répercussions sur le comportement criminel des détenus au cours de la période post-carcérale. Ce serait être négligent que de ne pas établir de manière certaine si les mêmes conclusions s'appliquent au Canada aux programmes du Service des libérations conditionnelles. Nous avons recommandé au ministère d'évaluer les résultats de ces recherches de manière à ce qu'il puisse se prononcer sur leur applicabilité dans le contexte canadien.

Comité permanent des comptes publics, Chambre des communes, audience du 4 décembre, 1979—Mot d'introduction du président de la Commission nationale des Libérations conditionnelles, M. W. R. Outerbridge

Monsieur le président, honorables membres du Comité, je suis heureux d'avoir l'occasion de participer à cette audience que vous avez convoquée, ainsi qu'on me l'a laissé entendre, afin de passer en revue l'application, au sein de la Commission nationale des libérations conditionnelles, des critères d'évaluation du coût-efficacité proposés par le vérificateur général dans la section TRACE de son rapport de 1978.



## [Texte]

As early as 1973, the Board had made a policy decision to develop a comprehensive set of procedural safeguards and to incorporate these at the heart of its decision-making process. Those safeguards officially became part of the Board's legislative mandate with the 1977 amendments to the Parole Act. The publication of the SPICE Report in the spring of 1978 therefore found the National Parole Board well into the task of developing appropriate monitoring and evaluative instruments to enable it to deliver with consistency the level and quality of services intended by Parliament.

Mindful of the difficulties inherent in developing and applying such instruments in the case of social programs, and particularly to correctional programs, the Board has found useful the challenge presented to it by the SPICE Study.

We have already, in fact, laid the ground work and implemented several of the activities that will permit us to determine how effectively we meet the responsibilities delegated to us by Parliament. I would like to outline briefly the Board's major accomplishments to date in this area, which, in my opinion, represent a significant move in the direction suggested in the SPICE Study. I am referring here specifically to the criteria contained in sections 5.12 to 5.16 inclusive of the Auditor General's Report, and which the National Parole Board fully endorses.

#### Steps Taken to Facilitate Assessment of Program Effectiveness

Over the past year, the Board has broken down its mandate into five key result areas, and defined under each a comprehensive set of operational goals which are in turn supported by a series of objectives representing, wherever feasible, specific measurable outcomes.

The responsibility for translating this detailed statement of mission into short- and medium-term operational plans, of monitoring achievements and of evaluating program effectiveness, has been given to a recently created Corporate Planning Unit.

The Corporate Planning Unit is currently assisting each operational unit in the Board in reviewing its specific program objectives to ensure that they reflect exactly the requirements of the Board's mandate; that they provide a convenient basis for strategic and tactical planning; and that they lead as often as can realistically be expected to easily measurable outcomes.

The Board is concurrently undertaking a major restructuring of its organization to meet the new planning and operational requirements arising from the redefined goals and objectives, as well as from the introduction of the corporate planning process.

In addition to the above, a performance measurement system built on strict effectiveness and efficiency measures is already in effect in areas of high-volume day-to-day operations

## [Traduction]

Dès 1973, la Commission prenait la décision d'intégrer dans sa procédure des mécanismes de contrôle élaborés visant à assurer l'équilibre et la qualité de la prise de décision. Ces mécanismes de contrôle étaient officiellement incorporés à la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, lors des modifications législatives de 1977. C'est ainsi qu'au moment de sa publication, au printemps de 1978, le rapport du vérificateur général trouvait la Commission nationale des libérations conditionnelles à un stade déjà fort avancé de la mise au point des outils de vérification et d'évaluation qui l'aideraient à rester fidèle aux intentions du Parlement dans l'exécution de son mandat.

Consciente des difficultés inhérentes à l'élaboration de tels outils, de même qu'à leur utilisation dans le cadre de programmes sociaux, et tout particulièrement de programmes pénaux, la Commission a trouvé à point le défi que lui proposait l'étude TRACE.

De fait, nous avons déjà défriché le terrain et mis en œuvre bon nombre des activités qui nous permettront de déterminer à quel point nous nous acquittons des responsabilités qui nous ont été confiées par le Parlement. J'aimerais donc vous entretenir brièvement des principales réalisations de la Commission dans ce domaine, réalisations qui, j'en suis persuadé, marquent un pas décisif dans la voie des recommandations de l'étude TRACE. Je veux ici parler des critères d'évaluation énoncés dans les sections 12 à 16 du chapitre 5 de son rapport, critères que la Commission nationale des libérations conditionnelles appuie sans réserve.

#### Mesures prises en vue de favoriser l'évaluation du rendement des programmes

Au cours de l'année écoulée, la Commission a réparti son mandat en cinq secteurs principaux d'activité, composés chacun d'une série de principes d'action et de buts débouchant, dans la mesure du possible, sur un ensemble de résultats concrets et aisément mesurables.

C'est à un nouveau groupe chargé de la planification globale des programmes au sein de la Commission que l'on a confié la tâche de traduire le mandat de la Commission en une série de plans d'action à court et moyen termes, d'analyser les résultats obtenus et d'évaluer le rendement des programmes.

Ce groupe aide actuellement chacune des divisions de la Commission à revoir ses objectifs propres de façon à assurer qu'ils soient rigoureusement fidèles aux exigences du mandat de la Commission, qu'ils constituent un fondement logique à la mise en œuvre de programmes précis et, enfin, qu'ils se soldent le plus souvent possible par des résultats concrets et mesurables.

La Commission a également entrepris une importante modification de ses structures, afin de pouvoir mieux répondre aux impératifs de ses buts et objectifs redéfinis, de même qu'à ceux du nouveau régime de planification globale.

Dans les secteurs d'activité courante les plus intensifs, tels la mise en œuvre des décisions concernant la libération conditionnelle et la clémence, la Commission a déjà institué un pro-

## [Text]

of the Board, such as the processing and follow-up of conditional release and clemency decision.

As you can see, then, the Board has displayed a marked degree of enthusiasm for the principles of program effectiveness measurement contained in the Auditor General's Report, and made significant progress toward the integration of those principles into its own management practices.

#### Quality and Consistency of Decisions as Measures of the Board's Effectiveness

It has not succeeded, however, in dispelling its feeling of ambivalence and concern about some observations contained in the report on the Board's ability to assess effectively the quality and consistency of its own decision.

More specifically, the report states that the quality of decision-making by the Board constitutes the major test of the Board's effectiveness. I can only agree, as making conditional release decisions is the very raison d'être of the Board.

The report goes on to say, however, that failure to develop operational definitions of the three broad criteria for parole contained in the legislation has left the Board without the means to assess its own effectiveness. It is further suggested that such evaluative criteria as might be developed from the operational definitions of the broad criteria could profitably resemble the kinds of parole guidelines that have been developed in some jurisdictions in the United States.

The report also duly notes the Board's own recent efforts at developing and testing a model to predict the likelihood of recidivism, which might theoretically be used as both a guide and an evaluative device for decision-making. In fact, the development of a policy on parole guidelines is now among the two top ranking priorities of the Board, which should serve as a good indication of our interest in the issue and of our strong desire to improve our grip on our own decision-making process.

I must quickly caution you, however, that our careful study of the American experience and our own modest ventures to date in this field have only confirmed that we are facing here a real minefield—the result of the relative lack of sophistication of the behavioural sciences on which existing guideline systems draw so heavily and the political use to which they have been put.

Essentially, what a parole board must do is to determine the risk category into which an inmate falls. Generally reliable measures have been developed to assess the low and high-risk elements. These are the types of cases which the Board would consider easy in any event. The majority of parole cases,

## [Translation]

gramme d'évaluation du rendement fondé sur des critères rigoureux d'efficience et d'efficacité.

Vous voyez donc quel enthousiasme la Commission a su manifester jusqu'ici vis-à-vis des principes d'évaluation du rendement des programmes contenus dans le rapport du Vérificateur général, ainsi qu'à quel point elle est arrivée à faire passer ces principes à l'acte dans la gestion de ses propres programmes.

La qualité et l'uniformité des décisions comme indicateurs du rendement de la commission

Elle n'est pas arrivée, cependant, à dissiper l'inquiétude et les doutes qu'ont fait surgir chez elle certaines observations du rapport concernant l'aptitude de la Commission à évaluer la qualité et l'uniformité de ses propres décisions.

Puisque la prise de décision en matière de libération conditionnelle constitue la raison d'être même de la Commission, celle-ci ne peut que se ranger du côté du Vérificateur général lorsqu'il affirme que la qualité de rendement de la Commission dépend de la qualité des décisions rendues par elle.

Le Vérificateur général ajoute toutefois que, pour n'avoir pas su formuler de définition pratique des trois grands critères de mise en liberté conditionnelle contenus dans la loi, la Commission se trouve dépourvue de moyens pour évaluer son propre rendement. Le rapport du Vérificateur général laisse de plus entendre que le genre de critères d'analyse qu'il envisagerait tirer d'une définition pratique des trois grands critères, pourraient facilement et utilement s'apparenter aux systèmes de lignes directrices qui régissent les programmes de libération conditionnelle dans plusieurs États américains.

Il est également fait mention d'une initiative de la Commission elle-même qui, récemment, élaborait et faisait l'essai d'un modèle permettant de prédire les possibilités de récidive. Il peut être supposé qu'un tel modèle pourrait servir à la fois de guide dans la prise de décision et d'outils d'évaluation des décisions ainsi prises. De fait, la mise au point d'une politique concernant les lignes directrices en matière de mise en liberté conditionnelle constitue à l'heure actuelle l'une des deux plus importantes priorités de la Commission—une preuve, à mon avis, de l'importance que la Commission attache à cette question et de sa volonté d'assurer un contrôle plus efficace sur l'ensemble de ses décisions.

Je me sens toutefois dans l'obligation de vous faire une mise en garde: après avoir soigneusement étudié la situation aux États-Unis et tenté nous-mêmes, dans un cadre plus modeste, quelques expériences dans ce domaine, nous en sommes venus à la conclusion qu'il s'agit ici d'une piste semée d'embûches. Ceci dépend du peu de progrès dans les sciences humaines sur lesquelles se fondent en grande partie les systèmes de lignes directrices que l'on connaît aujourd'hui, de même que de l'intervention politique à laquelle ces lignes directrices ont parfois donné lieu.

Le nœud du problème pour toute commission des libérations conditionnelles est de savoir déterminer dans quelle catégorie se range un détenu quant au niveau de risque que comporterait sa mise en liberté. On en est arrivé à définir des indices généralement sûrs pour les cas à faible risque et à risque



*[Texte]*

however, fall into a narrow middle-percentile range which defies the power of resolution of existing guideline systems. If the case falls into the 4th, 5th or 6th percentile, you can appreciate how difficult it is to determine whether the person so assessed falls under the group of 4 or the group of 6. One must then look outside of the guidelines, to factors which tend to be highly individual to the case. So while such factors may lead to "good" or "successful" decision, they will also preclude the possibility of one ever being able to assess the degree of consistency of such decisions with respect to existing standards.

Prediction score tables used in existing guideline systems focus, quite naturally, on the likelihood of criminal, and more particularly, violent criminal behaviour occurring following the conditional release of an inmate. I should point out here an example of the imperfection of the state of the art that a recent review of violence prediction research has determined that existing methods lead to gross over-predictions of violent behaviour, by as much as 99% in some cases. Equally perplexing, from this point of view, are our own crime statistics, which show that the majority of perpetrators of violent acts have no antecedents of violence and will not commit violence again.

Another difficulty in developing appropriate measures of the effectiveness of Board decisions is the fact that not any one program can be considered causative of success or indeed held strictly accountable for the effectiveness of the entire correctional system. I am sure that my colleague, the Commissioner of Corrections, will be sharing with you essentially the same views when he appears later on to comment on the Parole Service's input into our parole system.

Notwithstanding the inherent difficulty of measuring the effectiveness of parole decisions in particular cases, I can leave you with the assurance that decisions are currently being made according to a highly complex and totally unified system of policies and procedural safeguards designed to meet the requirements of public safety and of the fair and equitable treatment of inmates. Well developed review mechanisms exist within the Board to examine the propriety and consistency of Board decisions both in cases of spectacular incidents involving inmates on conditional release and in cases of unfavorable parole decisions which the unsuccessful candidates wish to have reviewed.

In any event, I hope that I have made sufficiently clear throughout these remarks the National Parole Board's commitment to cost-effectiveness assessment, as well as its support of the criteria proposed by the Auditor General. The task of developing practical ways of applying these to the Board's program will intensify in the coming months under the aegis of our newly established Corporate Planning Unit.

*[Traduction]*

élevé—cas vis-à-vis desquels la Commission n'a d'ailleurs jamais éprouvé de difficultés. Malheureusement, la majorité des cas de libération conditionnelle tombe dans une zone médiane qui échappe complètement au pouvoir de définition des systèmes actuels de lignes directrices. Vous voyez donc les difficultés qui surgissent lorsqu'il s'agit de décider si un détenu qu'on a déterminé appartenir à la zone médiane, s'apparente davantage au groupe inférieur ou au groupe supérieur. Il faut alors sortir du champ des lignes directrices et s'en remettre à d'autres indices à caractère unique selon le cas étudié. Bien qu'on puisse en arriver ainsi à des décisions soi-disant saines ou heureuses, il demeurera à jamais impossible d'analyser le degré d'uniformité d'une décision ainsi prise par rapport à un ensemble de critères établis.

Les systèmes actuels de lignes directrices font tous appel à une quelconque méthode pour prédire la possibilité de nouveaux délits, et tout particulièrement de nouveaux délits avec violence, chez les détenus. Je ferai donc remarquer à ceux qui s'interrogeraient sur le degré de perfectionnement de cette science qu'une étude récente des principaux travaux de recherche effectués dans le domaine de la prédiction du comportement violent, a démontré que les méthodes actuellement connues donnent des résultats grossièrement exagérés, la marge d'erreur allant dans certains cas jusqu'à 99%. Nos propres statistiques sur le crime sont tout aussi déroutantes, puisqu'elles démontrent que la plupart des délits violents sont commis par des gens dont les antécédents ne comportent aucune violence, et qui ne retomberont jamais dans la violence.

La mise au point de critères valables pour l'analyse de la qualité des décisions doit aussi faire face à une autre difficulté, à savoir s'il est impossible de relier à un seul programme en particulier le rendement de l'ensemble du système pénal, point que soulèvera également, j'en suis sûr, mon collègue le Commissaire du Service correctionnel du Canada, lorsqu'il viendra vous entretenir du rôle du Service des libérations conditionnelles.

Malgré les obstacles et difficultés auxquels j'ai fait allusion, je puis vous assurer que la prise de décision à la Commission est actuellement régie par un complexe appareil des politiques et de procédures de contrôle soigneusement conçu pour satisfaire à toutes les exigences de la sécurité du public ainsi qu'à l'obligation de la Commission de se montrer juste et équitable envers les détenus.

En terminant, j'espère que j'ai suffisamment insisté sur le fait que la Commission accepte et compte utiliser au meilleur escient les critères établis par le Vérificateur général.

## [Text]

In the interest of brevity, these remarks were purposefully of a general nature. Any questions you may have during the balance of this hearing will constitute for me a valuable opportunity to comment in greater detail on the extent to which we have progressed in developing the kinds of evaluation mechanisms suggested by the Auditor General.

Again, I wish to thank the Honourable Members of this Committee for their invitation to participate in their discussion today.

Opening Statement to the Standing Committee on Public Accounts, December 4, 1979, presented by Donald R. Yeomans, Commissioner of Corrections

Mr. Chairman, honourable members of the Committee, it is indeed a pleasure for me to have the opportunity to testify before the Standing Committee on Public Accounts. I have carefully reviewed the Auditor General's 100th Annual Report and understand that the purpose of this particular hearing is to examine the issue of evaluating the cost effectiveness of government programs with particular reference to the SPICE project audit criteria and observations as presented in Chapter 5 of the Auditor General's 1978 Report.

At the onset, I would like to state that I fully endorse and strongly support the five audit criteria and their rationale as presented in paragraphs 5.12 to 5.16 of the 1978 Report. Indeed, within the Correctional Service of Canada we have been striving towards the application of similar criteria to every program and activity within our operations for the last two years.

To illustrate this point, perhaps I may briefly share with the members of this Committee some of the key initiatives my agency has taken which relate to the five audit criteria in question.

5.12 "Program objectives and effects should be specified as precisely as possible".

(1) The C.S.C. has developed and implemented a full set of corporate objectives, together with measurable performance indicators for each objective.

(2) A detailed five year operational planning system which reflects the major issues, priorities and plans of action for all of our operational areas and programs has been implemented.

(3) The operational plan is monitored and revised as required on a continual basis and is subject to regular review by our senior management committee.

5.13 "Program objectives and effects which can be measured should be identified."

(1) A thorough review is in progress in all our major program areas to identify additional operational information needs to enable assessment of ongoing performance and to aid in future in-depth evaluation studies.

(2) Our program evaluation strategy calls for the completion of an "evaluability assessment" for each program

## [Translation]

Je me ferai un plaisir de vous instruire davantage sur les travaux de la Commission, en réponse aux questions que vous voudrez sans doute me poser.

Encore une fois, vous me trouvez honoré d'avoir été convoqué devant vous aujourd'hui.

Déclaration d'ouverture au comité permanent des comptes publics—Le 4 décembre 1979, par Donald R. Yeomans, Commissaire aux Services correctionnels

Monsieur le Président, Honorables membres du Comité, il me fait vraiment plaisir de témoigner devant le Comité permanent des comptes publics. J'ai examiné avec soin le 100<sup>e</sup> rapport du Vérificateur général et je comprends que le but de la présente audience est d'examiner l'évaluation du coût-efficacité des programmes du gouvernement, et plus particulièrement les critères de vérification et les observations du projet de travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) présenté au chapitre 5 du Rapport de 1978 du Vérificateur général.

Je voudrais tout d'abord déclarer que j'approuve complètement et appuie fortement les cinq critères de vérification et les raisonnements à l'appui, tels que présentés aux paragraphes 5.12 à 5.16 du Rapport de 1978. Certes, durant les deux dernières années, nous nous sommes efforcés d'adapter les mêmes critères à tous les programmes et à toutes les activités au sein du Service correctionnel du Canada.

Pour illustrer ce point, j'aimerais peut-être faire part aux membres du comité de quelques initiatives clés qui ont été prises par mon organisme et qui se rapportent aux cinq critères de vérification en question.

5.12 «Il faut préciser le mieux possible les objectifs et les incidences d'un programme.»

(1) Le S.C.C. a élaboré et a mis en œuvre une série complète d'objectifs intégrés, de même que des indicateurs de rendement mesurables pour chaque objectif.

(2) On a mis en œuvre un système de planification opérationnelle quinquennal détaillé qui reflète les points importants, les priorités et les plans d'exécution dans tous nos secteurs opérationnels et nos programmes.

(3) Le plan opérationnel est contrôlé et continuellement révisé au besoin et il est sujet à une révision régulière par le Comité supérieur de gestion.

5.13 «Il faut préciser les objectifs et les incidences mesurables d'un programme.»

(1) Une révision complète dans tous les secteurs importants du programme est maintenant en cours d'exécution, afin d'identifier les besoins additionnels d'information opérationnelle pour faciliter l'évaluation du rendement continu et d'aider aux études futures d'évaluation en profondeur.

(2) La stratégie de notre programme d'évaluation exige que l'achèvement d'une analyse de l'évaluabilité pour

## [Texte]

area as a precursor to any formal program evaluation being approved.

(3) In this manner, for each of our programs, objectives and effects which can be measured will be identified prior to initiating a formal evaluation of that particular program.

5.14 "Procedures to measure program effectiveness should reflect the state of the art and be cost justified."

(1) While committed to the measurement of the effects and outcomes of all of our programs, we recognize that for those programs which address the question of attempting to change human behaviour, effects and outcomes are difficult to identify and in some cases an attempt to evaluate all possible effects would neither be practical nor cost justified.

(2) The C.S.C. evaluation strategy is focusing on key result areas that are both practical and cost beneficial to measure.

(3) The C.S.C. is closely monitoring the work of a number of different correctional jurisdictions, both in Canada and in other countries, to keep abreast of new developments.

(4) Senior members of the C.S.C. and I, myself, have visited numerous jurisdictions to both share our experience and observe different correctional systems and programs in operation.

(5) The C.S.C. is an active member of the American Correctional Association, the American Probation and Parole Association and the Canadian Association for the Prevention of Crime.

(6) The C.S.C. is the first Canadian correctional agency to have any of its correctional units accredited by the American Correctional Association Commission on Accreditation.

(7) Five of our parole field service units in the Atlantic region have now received accreditation after a detailed audit process. These are the first parole service units in the world to receive such accreditation.

5.15 "The results of effectiveness measurement should be reported."

(1) All the C.S.C. operational audit and program evaluation plans are subject to prior consultation with line management and approval by the senior management committee.

(2) Audit and evaluation results are reported to the responsible line managers and reviewed by the senior management committee, which sits as a senior audit committee.

(3) Plans for corrective action, where required, are implemented immediately and formal follow up is carried

## [Traduction]

chaque secteur du programme soit approuvé comme précurseur à tout programme formel.

(3) De cette façon, pour chacun de nos programmes, les objectifs et les effets qui peuvent être mesurés seront identifiés avant de commencer une évaluation formelle de ce programme particulier.

5.14 «La marche à suivre pour mesurer l'efficacité d'un programme doit traduire le niveau de perfectionnement des connaissances et les résultats doivent justifier les coûts.»

(1) Quoique nous nous soyons engagés à mesurer les effets et les résultats de tous nos programmes, nous reconnaissons qu'il est difficile d'identifier les effets et les résultats dans les programmes qui présentent la question de tenter de changer le comportement humain, et dans certains cas, notre tentative à évaluer tous les effets possibles ne s'avérerait ni pratique ni n'en justifierait les coûts.

(2) La stratégie d'évaluation du S.C.C. est centrée sur les secteurs de résultats clés qui sont à la fois pratiques à mesurer et à en justifier le coût.

(3) Pour se tenir au courant des nouveaux événements, le S.C.C. contrôle étroitement le travail d'un nombre de différentes juridictions correctionnelles, tant au Canada que dans d'autres pays.

(4) Les cadres supérieurs du S.C.C. et moi-même avons visité plusieurs juridictions, à la fois pour partager notre expérience et pour observer les différents systèmes et programmes correctionnels en fonction.

(5) Le S.C.C. est un membre actif de l'«American Correctional Association», de l'«American Probation and Parole Association» et de l'Association canadienne pour la prévention du crime.

(6) Le S.C.C. est le premier organisme correctionnel du Canada à voir ses unités correctionnelles accréditées par l'«American Correctional Association Commission on Accreditation».

(7) A la suite d'un procédé de vérification détaillé, cinq de nos unités du Service des libérations conditionnelles de la région de l'Atlantique ont maintenant été accréditées. Elles sont les premières unités du Service des libérations conditionnelles du monde à qui on a décerné une telle accréditation.

5.15 «Il faut rendre compte des résultats de la mesure de l'efficacité.»

(1) Tous les plans de vérification opérationnelle et d'évaluation des programmes du S.C.C. sont sujets à une consultation antérieure avec les gestionnaires hiérarchiques et à l'approbation du Comité supérieur de gestion.

(2) Les résultats de vérification et d'évaluation font l'objet de rapports aux gestionnaires hiérarchiques responsables et sont révisés par le Comité supérieur de gestion qui siège en tant que comité de vérification principal.

(3) S'il y a lieu, des plans de mesures correctives identifiées sont immédiatement mis en œuvre et des mesu-



**[Text]**

out by both the Inspector General and the senior management committee.

(4) The C.S.C. is willing to report to any government agency or parliamentary body, as required, concerning the programs for which we are responsible.

5.16 "Evaluations should be used to increase program effectiveness."

(1) Under the direction of the inspector general, regular financial and operational audits of all the C.S.C. operational units are conducted and reported.

(2) The C.S.C. has approved an agency-wide program evaluation policy and action plan. The policy and framework for our evaluation plan was developed based on a thorough review of the "State of the Art" in the field of program evaluation.

(3) The schedule for program evaluation studies covers the period from 1979 to 1985 and includes 22 major program areas. Five such studies are scheduled for 1979-80.

(4) The Ontario Institute for Studies in Education has recently completed and in-depth evaluation of the C.S.C. education and training program and the report is under review by senior management.

In summary, not only do I strongly support the audit criteria employed by SPICE, I believe that my agency is well advanced in our efforts to apply such principles in the management of our programs.

Prior to concluding these opening remarks, I would be remiss not to briefly address the question of effectiveness evaluation in the area of parole and parole supervision, as this was a specific area reviewed by the SPICE project.

We are fully committed to evaluating our parole and community supervision services and have, in fact, already evaluated some components and have put into motion projects and mechanisms to facilitate evaluation of other aspects. In considering this, however, one clear fact must be kept in mind. Parole is cost effective. A conservative estimate indicates that it costs from \$12,000.00 to \$25,000.00 less per year, depending on the type of offender, to keep an offender in the community rather than in an institution. In fact, if we had to keep all offenders in institutions to the end of their sentence, we would require at least an additional \$475,000,000.00 in capital for new institutions and an additional \$115,000,000.00 per year in operating costs. Nor does this speak to the problems and costs that would be involved if none of our offenders could be motivated by the expectation that good and productive behaviour would result in earlier-release.

Thus, any evaluation of these parole services must keep in mind three objectives:

**[Translation]**

res de rappel formelles sont exécutées tant par l'Inspecteur général que par le Comité supérieur de gestion.

(4) Au besoin, le S.C.C. est prêt à faire rapport à tout organisme gouvernemental ou comité parlementaire, concernant les programmes pour lesquels nous sommes responsables.

5.16 «Les évaluations doivent servir à accroître l'efficacité des programmes.»

(1) Sous la direction de l'Inspecteur général, des vérifications financières et opérationnelles régulières de toutes les unités opérationnelles du S.C.C. sont entreprises et font l'objet de rapports.

(2) Le S.C.C. a approuvé une politique d'évaluation des programmes d'ensemble du Service et du plan d'exécution. La politique et le cadre de notre plan d'évaluation ont été élaborés sur la base d'une révision totale ou «perfectionnement des connaissances» dans le domaine de l'évaluation des programmes.

(3) Les échéances des études d'évaluation des programmes s'étend de 1979 à 1985 et comprend 22 secteurs de programmes importants. Cinq études sont prévues pour 1979-80.

(4) L'Ontario Institute for Studies in Education a récemment complété une évaluation en profondeur du programme d'enseignement et de formation du S.C.C. et le Comité supérieur de gestion est à en étudier le rapport.

En résumé, non seulement j'appuie fortement les critères qu'utilise TRACE, mais je crois que mon organisme est en bonne voie d'acheminement vers l'application de ces principes à la gestion de nos programmes.

Avant de clore ces remarques d'introduction, je manquerais à mon devoir en omettant d'aborder brièvement la question de l'évaluation de l'efficacité dans le domaine de la libération conditionnelle et de la surveillance qui s'y rattache, domaines qui ont été un objet particulier de la revue du projet TRACE.

Nous sommes totalement engagés à faire l'évaluation de nos services de libération conditionnelle et de la surveillance communautaire et, en fait, en avons déjà évalué certaines parties et mis en marche certains projets et mécanismes en vue de faciliter l'évaluation du reste. Cependant, en considérant ceci, nous devons tenir compte d'un point très précis. La libération conditionnelle est rentable. Une estimation conservatrice indique qu'il en coûte de \$12,000 à \$25,000 (dollars) en moins par an, selon le genre de délinquants, pour maintenir un délinquant dans la communauté plutôt que dans un établissement. En fait, si nous devions garder en institution tous les détenus jusqu'à la fin de leurs sentences, il nous faudrait dépenser une somme capitale de \$475,000,000 pour la construction de nouveaux établissements et, en plus, une somme de \$115,000,000 par année pour coûts opérationnels. Ceci ne tient pas compte des problèmes et coûts qui résulteraient si aucun de nos détenus n'étaient motivé par l'anticipation qu'une conduite régulière et productive aiderait à une libération hâtive.

Conséquemment, toute évaluation de ces services de libération conditionnelle doit tenir compte de trois objectifs:



## [Texte]

(1) To increase the number and proportion of offenders released early in their sentence;

(2) To maintain and improve the already quite high rate of successful completion of parole (which has been around 80% for the past two years, an increase from around 70% in the early 1970's);

(3) To learn how to selectively concentrate the use of our limited resources to maximize these two payoffs.

We have just completed one national research study that indicates that there is a high probability that selective concentration of efforts on certain identifiable types of inmates could result in a significant increase in the number of our inmates released on parole without decreasing the parole success rate. We are now testing out these research conclusions with pilot projects. While it is far too soon to give an accurate calculation of the savings this would bring about, it is currently estimated that if these efforts prove successful, the eventual savings in operating costs should be more than \$8,000,000.00 per year, with even larger long-term savings in capital costs. Again, this does not take into account the "Human Savings" and humanitarian benefits of having offenders in the "Natural" settings of the community rather than locked up in an institution.

Other changes and studies are in progress that would have similar effects. However, this one example should suffice to show that we, in the Correctional Service, are fully committed to evaluating our services. Moreover, we are committed to evaluating them not simply to find out whether in some rather vague way they are good things or bad things, but to minimize costs and maximize benefits to the public at large as citizens and taxpayers, and to the offenders.

Speaking more specifically to the issue of evaluating parole supervision, we have been developing the necessary information base to evaluate this component of our services.

The problem is that measuring the impact of human services and pinpointing ways and means of improving them is a complex and exceedingly difficult research task.

Moreover, the results are not immediately evident but must be measured over a period of at least three to five years. Thus, our evaluation efforts here, though started, will not give us usable information for at least two to three years. In considering this issue, however, two factors must be borne in mind. First, in order to maintain public acceptance of early release from prison and thus gain the cost and humanitarian benefits, we must demonstrate to the public that we are clearly attempting to control and minimize illegal and damaging behaviour of offenders released before completion of their sentence. Parole supervision is thus the publically visible means by which we protect the public in this regard. Thus, parole supervision can be viewed as the political cost of having parole. Second, studies done in the United States conclude that parole supervision

## [Traduction]

(1) accroître le nombre et la proportion des détenus libérés tôt au cours de leurs sentences;

(2) maintenir et améliorer le taux déjà très élevé de délinquants ayant achevé avec succès leur période de libération conditionnelle (qui était de 80% durant les deux dernières années, ce qui représente une augmentation de 70% qu'il était au début des années 1970);

(3) apprendre à sélectionner l'usage que nous faisons de nos effectifs très limités afin de maximiser ces deux avantages.

Nous venons à peine de compléter une étude de recherches au niveau national qui indique une forte probabilité qu'une concentration d'efforts dans le but de sélectionner certains détenus plus facilement identifiables pourrait amener une augmentation significative du nombre de nos détenus en libération conditionnelle sans, pour cela, en diminuer le taux de réussite. Nous sommes, présentement, à vérifier les résultats de cette recherche par l'entremise de projets pilotes. Bien qu'il est beaucoup trop tôt pour faire un calcul de l'épargne qu'il nous sera ainsi possible d'effectuer, il a été estimé que si nos efforts s'avèrent fructueux, l'épargne opérationnelle éventuelle pourrait se chiffrer à \$8,000,000 par an, avec même une épargne plus substantielle de coûts de capital. De plus, ceci ne tient pas compte du facteur récupération des ressources humaines et des avantages humanitaires qui découlent lorsqu'on permet aux délinquants de s'intégrer dans un milieu communautaire normal plutôt que d'être incarcéré.

D'autres changements et études, visant à des effets semblables, sont en progression. Cependant, cet exemple devrait suffire à illustrer que nous, au Service correctionnel, sommes pleinement engagés à l'évaluation de nos services. D'ailleurs, nous tenons à les évaluer, non seulement, afin de connaître d'une façon plutôt vague, s'ils sont bons ou mauvais mais plutôt de minimiser les coûts et maximiser les bénéfices à la totalité de la population en tant que citoyens et contribuables, ainsi qu'aux délinquants.

Parlant plus spécifiquement du sujet de l'évaluation de la supervision des libérations conditionnelles, nous avons élaboré la base d'information nécessaire pour évaluer cet élément de nos services.

Le problème consiste à mesurer l'impact des services humains et c'est une tâche de recherche complexe et excessivement difficile de trouver les moyens pour les améliorer.

De plus, les résultats ne sont pas immédiatement évidents, mais doivent être mesurés sur une période d'au moins de trois à cinq ans. Donc, nos efforts d'évaluation, quoique commencés, ne nous donnerons pas d'information utile pour encore au moins deux ou trois ans. Cependant, en considérant ce point, deux facteurs doivent nous venir à l'esprit. Premièrement, afin de maintenir l'acceptation publique de la mise en liberté précoce dans le but d'absorber le coût-rendement et les avantages humanitaires, nous devons prouver au grand public que nous tentons vraiment de contrôler et de minimiser le comportement illégal et destructeur des détenus élargis avant la fin de leur sentence. La supervision des libérations conditionnelles est, par conséquent, le moyen connu du public par lequel nous le protégeons à cet égard. Ainsi, la supervision des libérations

**[Text]**

does decrease the probability of criminal behaviour and recidivism, if it is properly done. Needless to say, our managers and field staff have been doing their utmost to ensure that the lessons from these studies are applied to our practices. And this is one factor that would account for the improvement of our parole success rate from around 70% at the start of the decade to 80% in the past two years.

In closing, Mr. Chairman and honourable members, I would like to express the hope that my opening remarks have been beneficial to this Committee's deliberations. I await any questions you may wish to ask of me, and I thank you again for the opportunity to appear before this Committee today.

**The Chairman:** Now, the statements, as I indicated, are quite complete, from Mr. Robinson, who has reviewed in his statement on the opening chapter the criteria for the establishment of effectiveness in general. Those of you who were at the previous session last night of course, heard Mr. Robinson. Also, Mr. McNamara on the Federal Parole System, the role of the National Parole Board and the National Parole Service. We have also a very complete statement from Mr. Outerbridge, who outlines steps taken to facilitate the assessment of these programs and the quality and consistency of decisions on parole yardsticks to be used. We also have a statement from Mr. Yeomans, as I indicated earlier.

• 0940

In addition to these, you will also find amongst the material questions prepared by our research staff as well as responses from these various departments to a letter from this Committee sent earlier this year commenting upon the SPICE criteria. Generally speaking, I have the impression, from my review of this material, that there was no real quarrel with the audit criteria applied. Would that be correct?

Now, what I would like to do is immediately open the meeting to questions. We have until 12.30 so we should be able to get in at least two rounds this morning. The first person I have on my list is Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** I would like to perhaps lay a little ground work for what comes later today and start with the Auditor General's staff and just check a couple of things so that we get them clearly on the public record. In your search for effectiveness you were into 18 departments of government and 23 programs in your audit, and your essential conclusion was that there was very little in the way of an attempt to measure effectiveness in the Public Service at that time. Is that a correct kind of conclusion?

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Yes, I think that is essentially correct. Paragraph 5.17 reports these over-all audit conclusions, in the annual report.

**[Translation]**

conditionnelles peut être reconnue comme le coût politique du bénéfice d'une libération conditionnelle. Deuxièmement, des études entreprises aux États-Unis démontrent que la supervision des libérations conditionnelles, si elle est bien faite, diminue la probabilité de comportement criminel et de récidivisme. Il va sans dire que nos gestionnaires et le personnel de nos établissements ont fait tout en leur pouvoir pour assurer que les leçons apprises de ces études s'appliquent à nos pratiques et ce facteur expliquerait l'amélioration du succès de notre taux de libérations conditionnelles qui a passé de 70% au début de la présente décade à 80% dans les deux dernières années.

En conclusion, monsieur le président, messieurs les députés, j'espère très sincèrement que mes remarques d'ouverture ont été bénéfiques aux délibérations de votre comité. Je me ferai un plaisir de répondre à toute question qui me sera posée et je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de comparaître aujourd'hui devant votre comité.

**Le président:** Comme je vous l'ai mentionné, ces déclarations sont très complètes; celle de M. Robinson reprend, dans son chapitre, les critères concernant l'établissement de l'efficacité en général. Ceux d'entre vous qui assistaient à la réunion d'hier soir ont entendu M. Robinson. Vous avez également entendu M. McNamara nous parler du système fédéral des libérations conditionnelles et du Service canadien des libérations conditionnelles. Nous avons une déclaration très complète de M. Outerbridge, qui décrit les étapes facilitant l'évaluation de ces programmes et les mécanismes de contrôle pour assurer la qualité et la cohérence des décisions. Nous avons aussi une déclaration de M. Yeomans, comme je l'ai mentionné plus tôt.

De plus, vous avez dans vos documents des questions préparées par nos chercheurs de même que les réponses envoyées par divers ministères à une lettre que le comité leur a envoyée plus tôt cette année, leur demandant leurs commentaires sur les critères TRACE. De façon générale, j'ai l'impression, après avoir examiné ces documents, que personne ne conteste vraiment les critères de vérification appliqués; n'est-ce pas?

Je voudrais donc immédiatement passer aux questions. Nous avons jusqu'à 12 h 30; par conséquent, nous pourrions probablement avoir deux tours ce matin. Le premier sur la liste est M. Hawkes.

**M. Hawkes:** Je voudrais faire un peu de travail de base pour ce qui viendra plus tard et je vais commencer par interroger le personnel du Vérificateur général et vérifier quelques questions, afin qu'elles soient clairement consignées au compte rendu. Dans votre analyse de l'efficacité, vous avez examiné 18 ministères et 23 programmes et vous avez conclu, essentiellement, qu'on faisait alors très peu pour mesurer l'efficacité dans la Fonction publique. Est-ce une conclusion correcte?

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Oui, je crois que cela est essentiellement correct. Vous trouvez au paragraphe 5.17 du rapport annuel les conclusions globales de cette analyse de l'efficacité.



## [Texte]

**Mr. Hawkes:** So as we move through today and into our next two sessions in this Committee, you have identified for us those departments of government which should be complimented because they had made some attempts to measure effectiveness rather than sort of pinned to the wall because they had not succeeded? Is that part of what we are doing here today, examining those departments of government that seemed to go along with this search for effectiveness.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I think that is a reasonable proposition to have in front of the Committee. When we considered the review of some 23 programs we found a surprisingly small number of programs that had undertaken active work to measure their impact, to consider the question of program effectiveness. The two examples we have bound up in this one case history before us today represent areas where work has been done and we think they represent, this session together with Thursday's session, case histories that allow us to apply some of the criteria that we have established and to examine instances where people have made an effort and have paid some attention to the question of program impact and program evaluation.

**Mr. Hawkes:** So we might be well advised in dealing with our witnesses to examine with them the problems they have had historically in effectiveness, what they have learned out of the attempts and where they see themselves going in the future, because it is a kind of revolving area that is just getting started.

**Mr. Robinson:** I suggest it would be a very useful line of questioning, yes.

**Mr. Hawkes:** Could you identify for us, just to put on the record, the qualifications of your audit team as it approached the whole issue of effectiveness, the kinds of backgrounds and skills that your audit team brought to this activity?

• 0945

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, we established early on in SPICE an interest in this general question of program effectiveness. We were directed to it in the first instance, by Section 7(2)(e) of the Auditor General's Act, which specifies that we should report where:

satisfactory procedures have not been established to measure and report the effectiveness of programs, where such procedures could appropriately and reasonably be implemented.

We had already on our staff Fred McNamara, who has had extensive experience in government, originally with the Treasury Board Secretariat, developing some of the first concepts and approaches to performance measurement within the total context of program evaluation.

As well, we have with us Dr. Leonard Rutman, who has conducted numerous program evaluations and has an outstanding reputation in that field. In specific instances and specific programs where we felt we required additional advice in a specialized area and we were not within our own resources competent to judge the questions of measuring program

## [Traduction]

**M. Hawkes:** Par conséquent, aujourd'hui et au cours des deux prochaines réunions du comité, vous allez identifier pour nous les ministères du gouvernement qu'il faudrait féliciter parce qu'ils ont tenté de mesurer l'efficacité plutôt que de les clouer au pilori, en quelque sorte, parce qu'ils n'auraient pas réussi. Est-ce cela que nous faisons aujourd'hui? Est-ce que nous examinons les ministères qui semblent avoir donné suite à cette recherche sur l'efficacité?

**M. Robinson:** Monsieur le président, cela me semble une proposition raisonnable. Lorsque nous avons songé à réviser 23 programmes, nous nous sommes rendus compte qu'un très petit nombre de ministères avaient fait un travail réel pour mesurer la portée de ces programmes et pour en étudier l'efficacité. Les deux exemples que nous avons réunis dans le dossier que vous avez devant vous aujourd'hui représentent des secteurs où le travail a été fait et, comme pour la réunion de jeudi, ce sont là, à notre avis, des dossiers qui nous permettront d'appliquer certains des critères établis et de voir aussi où on a fait des efforts, où on a tenu compte de la question de la portée et de l'évaluation des programmes.

**M. Hawkes:** Nous serions donc bien avisés, en discutant avec nos témoins, de réexaminer avec eux les problèmes qui existent depuis toujours, sur le plan de l'efficacité, afin de savoir ce qu'ils ont appris par cette expérience et où cela va les conduire, car c'est une expérience qui ne vient que de commencer et que nous reverrons sans doute.

**M. Robinson:** Je crois que ce serait certainement très utile de procéder de cette façon.

**M. Hawkes:** Pourriez-vous identifier pour nous quelles qualités votre équipe de vérification doit posséder lorsqu'elle doit aborder cette question de l'efficacité? Quels antécédents, quelles spécialités votre équipe doit-elle avoir pour faire ce travail?

**M. Robinson:** Monsieur le président, nous avons mentionné très tôt cette étude TRACE et l'intérêt que nous portions à la question générale de l'efficacité des programmes. Nous y avons été amenés par l'article 7(2)(e) de la Loi sur le vérificateur général, qui précise que nous devons faire rapport si:

... des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans le cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre.

Nous avions déjà dans nos effectifs Fred McNamara, qui a une très vaste expérience du gouvernement et qui était au départ au Secrétariat du Conseil du Trésor. Il a mis au point les premiers concepts et les premières approches pour mesurer le rendement au sein du contexte global de l'évaluation des programmes.

Nous avons de plus M. Leonard Rutman, qui a fait de nombreuses évaluations de programmes et dont la réputation n'est plus à faire dans ce domaine. Dans certains cas et pour certains programmes, si nous étions d'avis qu'il nous fallait d'autres conseils dans un secteur spécialisé et que nous n'avions pas chez nous les personnes compétentes pour mesurer

**[Text]**

impact, we sought expert advice outside our team and retained that advice. So we have half a dozen or perhaps more people whom we have retained in Canada and from the United States to advise us on specific questions of program evaluation.

We felt, where we were not ourselves up to date on literature and competent in the questions being addressed, that we needed the best advice to make sure that we were taking a fair position with the department in some of these very difficult scientific areas.

**Mr. Hawkes:** To get the quality of advice that you felt you required out of the Auditor General's Office, in some cases, you had to go outside this country.

**Mr. Robinson:** That is correct. We felt that the literature is certainly international and that, in some areas where there were important questions to be addressed, particularly, I think, in our first SPICE investigation, we must have advice from the outstanding people in the field. Since the literature is international, the expertise is international and in, I think, two instances we went to the United States: in one instance we retained for a short period the services of a person who held a senior position in program evaluation in the U.S. Department of Labour and in another, we retained the services of a senior researcher from one of the outstanding economic research firms in the United States.

**Mr. Hawkes:** If I could switch to Mr. Goodwin for a minute, the Comptroller General's Office is now charged with developing the kind of overseeing role throughout the public service to see that effectiveness studies are carried out.

**Mr. D. K. Goodwin (Acting Deputy Secretary, Efficiency Evaluation Branch, Office of the Comptroller General of Canada):** Mr. Chairman, that is right, Mr. Hawkes. We have been operating now for slightly more than two years with a Treasury Board policy that requires all departments to establish a capability and to conduct effectiveness evaluations on all programs. That policy suggests a period of three to five years as a coverage period over which time all programs within the department should be evaluated.

Our office is responsible for monitoring the progress in departments and providing advice and assistance to see that that policy is, in fact, implemented.

**Mr. Hawkes:** In the same context as my previous set of questions, what kinds of in-house expertise do you have for this function? And are you, in fact, seeking external consultation both inside or outside this country in fulfilling that mandate?

**Mr. Goodwin:** A bit of history, perhaps; I have been in my present job for slightly less than 12 months and I am very much still in the process of building a capability, if you like. I think I have moved from a group of about 2.5 people to now about 11 officers. Most of our work, as Mr. Rogers, I believe, informed the Committee in a statement on November 13, has been very much in the impact survey area where we have gone

**[Translation]**

la portée des programmes, nous avons cherché à l'extérieur des experts pouvant nous donner ce genre de conseils. Nous avons donc une demi-douzaine de personnes, peut-être un peu plus, dont nous avons retenu les services au Canada et aux États-Unis. Elles nous conseillent sur des questions précises concernant l'évaluation des programmes.

Lorsque nous n'étions pas vraiment au courant des dernières publications dans ce domaine ou compétents pour juger des questions à l'étude, nous avons cru devoir obtenir les conseils des personnes les plus compétentes, pour nous assurer que nous adoptions une position équitable à l'égard des ministères et pour certains domaines scientifiques très difficiles.

**M. Hawkes:** Pour obtenir la qualité des conseils qu'il vous fallait au bureau du vérificateur général, il vous a fallu, dans certains cas, vous adresser à l'extérieur du pays.

**M. Robinson:** C'est exact. Cette littérature est certainement internationale et, dans certains domaines où il fallait traiter des questions importantes, je pense par exemple à la première enquête de TRACE, nous avons dû demander l'avis de personnes renommées dans ce domaine. Étant donné que cette littérature est internationale, les experts le sont aussi et je crois que nous nous sommes adressés aux États-Unis dans deux cas: dans le premier, nous avons retenu pour une courte période les services d'une personne qui détenait un poste supérieur dans l'évaluation des programmes du ministère du Travail des États-Unis et, dans le second, ceux d'un chercheur principal d'une société de recherche économique très renommée aux États-Unis.

**M. Hawkes:** Je voudrais m'adresser un instant à M. Goodwin. Le bureau du contrôleur général est maintenant chargé de mettre au point le genre de surveillance dans la Fonction publique qui permettra de voir si les études concernant l'efficacité ont été faites.

**M. D. K. Goodwin (sous-secrétaire intérimaire, Direction de l'évaluation de l'efficacité, Bureau du contrôleur général du Canada):** Monsieur le président, M. Hawkes a raison. Nous fonctionnons maintenant depuis un peu plus de 2 ans selon cette politique du Conseil du Trésor qui exige que tous les ministères prennent les mesures nécessaires pour faire des évaluations d'efficacité de tous les programmes. Cette politique prévoit une période de 3 à 5 ans pour l'évaluation de tous les programmes au sein des ministères.

Notre bureau est responsable du contrôle du progrès dans les ministères et doit fournir des conseils pour que cette politique soit appliquée.

**M. Hawkes:** Pour faire suite à ma série de questions précédentes, quelle sorte d'experts avez-vous chez vous pour remplir ce rôle? Est-ce que vous consultez à la fois des gens à l'intérieur et à l'extérieur du pays pour remplir ce mandat?

**M. Goodwin:** Je vais vous faire un peu l'historique de la situation; j'occupe mon présent poste depuis moins de 12 mois et je suis toujours en train de construire la structure qu'il nous faut. D'un groupe de 2.5 personnes, nous sommes maintenant passés à 11. Notre travail, en grande partie, comme l'a souligné je crois M. Rogers dans sa déclaration devant le Comité le 13 novembre, a trait à l'enquête sur la portée des programmes.



## [Texte]

into departments to understand what their structure, organization and basic capability and resources might be in this area.

We have completed that initial survey of 20 departments and we are fast completing an additional five. So we are still very much at the point of acquiring an overview of what the capabilities might be in departments, and having the deficiencies noted and filled in to the action plans that each department is developing in order to address the deficiencies in the broad spectrum of management practices.

• 0950

Having said that, I do have a small capability of two or three people who have been working with departments on a bilateral basis in order to provide advice and assistance, particularly in what the Auditor General has referred to as evaluability assessment. That is the process that one must go through in the front end in order to understand the degree to which a program could be evaluated in an attempt to arrive at some indication of the appropriate evaluation for that particular program, and then, based on that information, develop a comprehensive plan so that over a reasonable period we will see progress in this area and be able to monitor that progress.

**The Chairman:** One last short question, Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Do these two or three people you talk about have a personal history of conducting scientifically based evaluation studies?

**Mr. Goodwin:** Yes, they do.

**Mr. Hawkes:** Of some quantity? Could you give us some sense of their background? What kind of disciplines are they coming out of and what kind of experience do they have?

**Mr. Goodwin:** In all three individuals I am thinking of who perhaps have spent more time in the area than have some of my other officers who have a more mixed experience of managerial exposure in departments as well as having substantial academic credentials, these individuals would be professional economists who have worked in analytical areas, in one case, not necessarily in *post facto* evaluation, which is the subject on the table today, but in policy analysis and program development. Two other individuals have experience in the economic field directed towards such things as income maintenance, certain health programs and what not, from a cost-benefit point of view.

**The Chairman:** Thank you.

If I could just have a quick supplementary so that I fully understand the line of questioning, which I think is quite important, we are saying we need this expertise in the Auditor General's office; we need it in the Comptroller General's office, that is, to evaluate these programs. But in addition I would presume we would need an establishment of the program in each and every single department. Is that correct?

**Mr. Goodwin:** Absolutely, Mr. Chairman. Our policy, of course, is not to conduct evaluations centrally; our policy places that obligation at the departmental level and with the

## [Traduction]

Pour cela nous nous sommes rendus dans les ministères afin de mieux comprendre leur structure, leur organisation, leurs capacités fondamentales et leurs ressources.

Nous avons terminé cette enquête initiale sur 20 ministères et nous terminons rapidement une autre enquête en touchant 5 autres. Actuellement, nous essayons toujours de nous faire une idée de ce que peuvent faire les ministères, de leurs lacunes et de leurs plans d'action pour y remédier.

Cela dit, j'ai deux ou trois personnes qui ont déjà travaillé plus étroitement avec des ministères afin de leur fournir aide et conseils, surtout pour ce que le Vérificateur général appelle l'analyse de ce qui peut être évalué. C'est ce qu'il faut d'abord faire pour comprendre dans quelle mesure un programme peut être évalué, afin de savoir quelle en serait une évaluation appropriée et, nous fondant sur ces renseignements, mettre au point un vaste projet pour qu'au cours d'une période raisonnable nous puissions voir et contrôler les progrès réalisés.

**Le président:** Une dernière courte question, monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Ces deux ou trois personnes dont vous parlez ont-elles une formation leur permettant de faire scientifiquement ces études d'évaluation?

**M. Goodwin:** Oui.

**M. Hawkes:** Pouvez-vous nous donner une idée de leurs antécédents? Quelles disciplines ont-elles étudié, quelle est leur expérience?

**M. Goodwin:** Les trois personnes dont je parle ont passé plus de temps à ce travail que certains de mes autres agents. Ceux-ci ont une expérience plutôt mixte, puisqu'ils ont été exposés au travail de gestion dans les ministères tout en ayant des diplômes importants; ce sont des économistes professionnels qui ont travaillé dans le domaine de l'analyse, dans un cas, mais pas nécessairement dans l'évaluation même, qui est le sujet en discussion aujourd'hui, mais plutôt à l'analyse des politiques et à l'élaboration des programmes. Deux autres personnes ont de l'expérience dans le domaine de l'économie, surtout en ce qui concerne le maintien du revenu et certains programmes de santé, du point de vue rentabilité.

**Le président:** Merci.

J'aimerais poser une courte question supplémentaire, afin de mieux comprendre le sens des questions qui ont été posées. Je crois que c'est très important. Nous avons besoin de ces experts pour évaluer les programmes dans le bureau du Vérificateur général et dans celui du Contrôleur général. Je crois qu'il faudrait de plus appliquer ce programme dans chacun des ministères, n'est-ce pas?

**M. Goodwin:** Absolument, monsieur le président. Nous n'avons pas pour politique de faire des évaluations centralisées mais de placer cette obligation au niveau du ministère et du

[Text]

Deputy Minister, therefore, that expertise must be resident in departments.

**The Chairman:** Then given the scarcity of the talent in these areas that you described at the outset, even having to go outside the country to obtain people able to establish the appropriate audit criteria for value effectiveness, that seems to represent an enormous challenge to our resources, does it not?

**Mr. Goodwin:** I think the single greatest problem in this field today is the lack of competent people capable of conducting the kinds of evaluations required. I agree thoroughly with the audit criteria of the Auditor General. Those expectations are very high in comparison with the quality of people and the experience we have in the system.

**The Chairman:** Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** Yes. I am concerned with Chapter 5.79. The nub of it is:

The inmate has derived maximum benefit from imprisonment.

The reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant of parole.

Parole would not constitute undue risk to society.

We all know what is happening with paroles. I guess there are some successful ones we do not hear about, but we sure hear about the other ones. And you are saying that you do not have the staff; the board does not have the staff. I am wondering what happened to the old criterion that a man had a job to do and if he did not do it, he was relieved of it? I am wondering where this will all end up?

You are going to want more staff; the prison system is going to want more staff. That seems to be an unstated question to me, that we are looking for more staff to perform this work and I am wondering just where we are headed?

• 0955

**The Chairman:** Mr. Goodwin.

**Mr. Goodwin:** Mr. Chairman, Mr. Cameron, there is no question in my mind that if we are going to conduct the kind of evaluations the Auditor General expects, the kind of evaluations anticipated from the policy we are operating with, we are going to have to apply more resources to that area. At the moment, in 22 departments we have looked at, we have allocated 131 person-years to the specific question of program evaluation. There is little doubt in my mind that of those 131 warm bodies in those positions, there is a deficiency of experience and talent. One might argue—and I certainly do—that the allocation of more resources in this area will eventually have a very significant pay-off. I would certainly hope departments would be able to make that argument for themselves, that by putting more work into understanding what programs are delivering to the public, and the levels of service and fundamental issues of efficiency and effectiveness, we would

[Translation]

sous-ministre; par conséquent les experts doivent faire partie des ministères.

**Le président:** Etant donné qu'il y a une grande rareté de talents dans ces domaines, comme vous l'avez dit, et qu'il faut même s'adresser à l'extérieur du pays pour obtenir des gens qui peuvent effectuer des vérifications appropriées, selon les critères établis, est-ce que cela ne nous pose pas un défi énorme, sur le plan de nos propres ressources?

**M. Goodwin:** Le plus grand problème dans ce domaine, aujourd'hui, c'est que nous manquons de gens compétents pour faire ce genre d'évaluation. Je suis tout à fait d'accord avec les critères de vérification du Vérificateur général. Nous nous attendons toutefois à beaucoup, étant donné la qualité des gens dans le système et leur expérience.

**Le président:** Monsieur Cameron.

**M. Cameron:** Oui. Le chapitre 5.79 me préoccupe un peu. Voici essentiellement ce qu'il dit:

Le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement.

L'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu.

La mise en liberté du détenu ne constitue pas un risque indu pour la société.

Nous savons tous ce qui se passe avec les libérés conditionnels. Je suppose que pour certains c'est un succès mais nous n'en entendons alors pas parler; nous entendons surtout parler des autres. Vous dites que vous n'avez pas le personnel qu'il vous faut et que la Commission ne l'a pas non plus. Je me demande ce qu'il advient de l'ancien critère selon lequel un homme avait un travail à faire et en était déchargé s'il ne le faisait pas? Où cela va-t-il se terminer?

Vous voulez plus de personnel et le système pénitentiaire en voudra également. J'ai l'impression que vous voulez plus de personnel pour faire ce travail et je me demande où cela va nous mener exactement?

**Le président:** monsieur Goodwin.

**M. Goodwin:** Monsieur le président, monsieur Cameron, selon moi, sans le moindre doute, si nous voulons effectuer les évaluations qu'attend de nous le Vérificateur général, les évaluations prévues aux termes de la politique adoptée, nous allons devoir consacrer plus de ressources à ces travaux. Actuellement, dans 22 des ministères que nous avons examinés, nous avons affecté 131 années-personnes à la tâche précise de l'évaluation des programmes. Selon moi, il est bien évident qu'un bon nombre des 131 personnes qui occupent ces postes manquent un peu d'expérience et de talent. On peut soutenir—chose que je fais certainement—que l'affectation de plus de ressources à cette tâche finira par être très rentable. J'espère, bien sûr, que les ministères sauront eux-mêmes présenter cet argument, savoir qu'en s'attaquant à mieux comprendre ce que les programmes fournissent au public, à établir les niveaux de service et à régler les questions fondamentales de l'efficacité et

[Texte]

be able to justify a greater allocation of resources in this area on the basis of the pay-off.

**Mr. Cameron:** It would seem to me we are now at a prisoner attendant rate of what—nearly one to one?

**Mr. Goodwin:** I think that question was put.

**Mr. Cameron:** I am sorry. I was late, and I apologize for that. I missed the introduction.

What would our ratio be, one prisoner and one attendant to look after him? Or can one man look after two prisoners? What is our average?

**Mr. Outerbridge:** Mr. Chairman, may I comment on this?

**The Chairman:** Mr. Outerbridge.

**Mr. Outerbridge:** I believe, if I read your question correctly, sir, your reference to 579 was a reference to the operations of the National Parole Board. Am I correct in that—the first question?

**Mr. Cameron:** Yes.

**Mr. Outerbridge:** May I reply, then, to your question?

You suggested, sir, that you hear about the many, and there may be a few successes. With respect, sir, it is the other way around, if our statistics can be believed in any way. By far the majority of persons who were released by the National Parole Board on parole completed their parole successfully, without either a return to prison or further convictions. What happens is the failures, which are relatively few, particularly the violent ones, are the ones expanded out of all proportion to the general picture.

In addition to that, the National Parole Board is with a great deal of frequency held accountable by the public for persons who are released under the process of law, not as a discretionary act of the Parole Board.

The point—if you were referring to the comment that was in the paper two or three days ago, talking about the additional staff, the question there is in relation to the understanding the public has of the difference between release on parole, which is a discretionary act on behalf of the Board, and release under mandatory supervision, which is a release by law of persons who by and large have been reviewed and denied parole by the Parole Board right up until the time when they must be released. With respect, sir—if I may just make that original comment.

On the staff problems, the comment that had been made in the paper the other day was purely and simply the fact that the law provides for a certain number of board members to be appointed, and that number is fixed in legislation by this House. What I was merely commenting on was in reply to the question that there were some positions for full-time members of the Parole Board which were now empty and that the government is moving as quickly as it can to try to fill.

[Traduction]

de l'efficacité, nous pourrions justifier l'affectation de ressources plus considérables à cette tâche, du fait du rendement.

**M. Cameron:** A combien se chiffre le rapport détenus-membres du personnel? Un à un, à près?

**M. Goodwin:** Je pense que cette question a déjà été posée.

**M. Cameron:** Je regrette, j'étais en retard et je vous prie de m'excuser. J'ai raté le début.

Quel est donc ce rapport? Avons-nous un gardien pour chaque prisonnier? Ou se peut-il qu'un homme puisse surveiller deux prisonniers? Quelle est la moyenne?

**M. Outerbridge:** Monsieur le président, puis-je répondre?

**Le président:** Monsieur Outerbridge.

**M. Outerbridge:** Si j'ai bien compris votre question, monsieur, lorsque vous avez parlé du paragraphe 5.79, vous parliez du fonctionnement de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ai-je raison? C'était bien là votre première question?

**M. Cameron:** Oui.

**M. Outerbridge:** Permettez-moi donc de répondre à votre question.

Vous avez dit, monsieur, que vous entendez parler de beaucoup d'échecs et qu'il y a peut-être quelques succès. Sauf votre respect, monsieur, c'est le contraire qui est vrai, pour peu que l'on puisse faire confiance aux statistiques. La grande majorité des détenus libérés sous condition par la Commission des libérations conditionnelles ont mené à bonne fin leur libération conditionnelle, sans être réintégrés en prison ou condamnés pour un autre délit. Il se trouve que les échecs, qui sont relativement peu nombreux, notamment ceux qui sont causés par des délits violents, sont ceux qui font l'objet d'une publicité tapageuse et disproportionnée.

En outre, la Commission nationale des libérations conditionnelles est très fréquemment tenue responsable par le public de personnes libérées du fait de l'application de la loi, et non relâchées en vertu d'une action discrétionnaire de la Commission des libérations conditionnelles.

Si vous parliez des observations parues dans le journal, il y a deux ou trois jours, au sujet de l'accroissement du personnel, la question tient à la compréhension qu'a le public de la différence entre la libération conditionnelle, qui relève de la discrétion de la Commission, et la libération sous surveillance obligatoire, qui est une libération, aux termes de la loi, de personnes dont, en général, le cas a été examiné par la Commission des libérations conditionnelles et auxquelles aucune libération conditionnelle n'a été accordée jusqu'au moment où elles doivent être relâchées. Permettez-moi donc, monsieur, sauf votre respect, de faire cette observation.

Pour ce qui est de l'observation faite dans le journal, l'autre jour, au sujet des problèmes de personnel, il suffit pour moi, purement et simplement de souligner que la loi prévoit un certain nombre de membres de la Commission qui doivent être nommés et que ce nombre est fixé par des mesures législatives de la Chambre des communes. J'ai simplement répondu à une question en disant que certains postes de membres à plein temps de la Commission des libérations conditionnelles étaient



[Text]

I hope that replies to your question, sir.

**Mr. Cameron:** I had not seen the story in the paper, but that is fine. But I am still coming back at the number of attendants to the number of prisoners. What is the ratio?

**Mr. Outerbridge:** I believe the Commissioner of Corrections should reply to that, sir.

**The Chairman:** Mr. Yeomans.

**Mr. Yeomans:** We have in our service now about 9,800 employees. We look after 9,400 inmates and about 6,000, almost 7,000, parolees. In an institution it would vary from very close to one staff member per inmate in a maximum-security institution down to one staff member for four or five in a minimum-security institution.

• 1000

**Mr. Cameron:** I am pleased that you are here, Mr. Yeomans. I want to come at it with a little different angle.

Do you have a long-term view for the penal system? In other words, we are going this general direction over the next three, five or eight years. I am referring to your buildings here, really. That is what is in the back of my mind.

**Mr. Yeomans:** Of buildings?

**Mr. Cameron:** Yes.

**Mr. Yeomans:** That is an enormously broad question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I am sorry, I was just making a note here. The question was, in terms of . . .

**Mr. Cameron:** About this building program, we are going to put up facilities to handle these people. Where are we going in the next three, five or eight years down the road? Is the rate going up? Are we putting up more buildings? Is it expanding or are we over the hump and it is starting to taper off now?

**The Chairman:** Mr. Cameron, it is somewhat a different subject, because we are trying to evaluate the effectiveness of the parole system per se. Your question is an interesting one but I do not think it is really on the agenda this morning.

**Mr. Cameron:** You are right.

**Mr. Halliday:** Mr. Chairman, on a point of order, that would be a good question for tomorrow afternoon. The Commissioner is appearing before us definitely tomorrow afternoon, I believe, on this very subject.

**The Chairman:** You might make a note of that, Mr. Cameron.

**Mr. Halliday:** Would you take it up from there?

**The Chairman:** You have some time left, Mr. Cameron, if you have another question you would like to put.

[Translation]

actuellement vacants et que le gouvernement s'occupe aussi rapidement que possible de les doter.

J'espère que cela répond à votre question, monsieur.

**M. Cameron:** Je n'avais pas lu l'article dans le journal mais cela n'est pas grave. J'en reviens toutefois au nombre d'employés par rapport au nombre de prisonniers. Quel est le rapport?

**M. Outerbridge:** Je pense que le commissaire du Service correctionnel devrait répondre à cela, monsieur.

**Le président:** Monsieur Yeomans.

**M. Yeomans:** Notre service compte actuellement 9,800 employés. Nous nous occupons de 9,400 détenus et d'environ 6,000, je dirais presque 7,000 détenus libérés sous condition. Dans un établissement à sécurité maximum, le rapport peut être d'un membre du personnel pour un détenu, alors que, dans un établissement à sécurité minimum, le rapport peut être d'un membre du personnel pour quatre ou cinq détenus.

**M. Cameron:** Je suis heureux que vous soyez ici, monsieur Yeomans. J'aimerais traiter de cette question en m'y prenant d'une manière différente.

Avez-vous des objectifs à long terme pour le système pénal? Autrement dit, vous pourriez parler de l'orientation envisagée pour les trois, cinq ou huit années à venir. Je songe notamment à vos bâtiments. C'est vraiment cela qui me trotte dans la tête.

**M. Yeomans:** Les bâtiments?

**M. Cameron:** Oui.

**M. Yeomans:** C'est une question très vaste, monsieur le président.

**Le président:** Je regrette, j'étais en train de rédiger une note. La question portait sur . . .

**M. Cameron:** Il y a un programme de construction, puisque nous allons devoir prévoir des installations pour loger ces détenus. Quelle est l'orientation prévue pour les trois, cinq ou huit années à venir? Le taux de construction augmente-t-il? Construisons-nous plus d'institutions de détention? Sommes-nous en expansion ou avons-nous atteint le sommet maintenant?

**Le président:** Monsieur Cameron, il s'agit d'un sujet différent. En fait, nous essayons d'évaluer l'efficacité du système de libérations conditionnelles en soi. Votre question est intéressante mais je ne pense pas qu'elle soit vraiment à l'ordre du jour de ce matin.

**M. Cameron:** Vous avez raison.

**M. Halliday:** Monsieur le président, j'invoque le Règlement pour signaler que ce serait une bonne question pour demain après-midi. Il est désormais assuré que le Commissaire comparaitra à ce moment, pour traiter précisément de ce sujet.

**Le président:** Vous pouvez prendre note de cela, monsieur Cameron.

**M. Halliday:** Pourriez-vous vous en occuper alors?

**Le président:** Il vous reste un peu de temps, monsieur Cameron, si vous voulez poser une autre question.



**[Texte]**

**Mr. Cameron:** Okay. We will go back to Question No. 5 in these prepared ones. Paragraph 5.79, the Auditor General states that:

The Parole Board was not in a position to evaluate its effectiveness since it has not specified criteria for assessing the quality and consistency of its decisions.

How does the Parole Board evaluate or measure the effectiveness of its decisions?

**Mr. Outerbridge:** Mr. Chairman, I assume that is directed to me?

**The Chairman:** I believe it is, Mr. Outerbridge.

**Mr. Outerbridge:** We do have an overlapping jurisdiction, but I think this question is related to the board.

I am assuming that 5.79 refers to the issue of the consistency of approach to decision making rather than necessarily the consistency in decision making because I would argue that if we are looking in terms of consistency in decision making across Canada, that would be something that would be most undesirable.

On the other hand, if we are looking towards the issue of consistency of approach to decision making, I suggest to you that there are a number of measures in place that may not be able to stand the mathematical scrutiny or statistical scrutiny but nonetheless they speak considerably towards the issue of consistency of approach.

To start out with, there is no inmate who was released on parole except by at least the votes of two separate and independent members of the board who to a degree in that way share their consistency and to the degree that the person sentenced is a more and more serious offender, there are more and more votes required before he can be released. For this reason, the natural, human bias that can enter in into any person's approach to these kinds of issues tends to be balanced off by the sharing of independent opinions by more than one and sometimes up to seven and nine members who contribute to that decision.

Besides that, there is a check on the decisions made even by those members to the degree that every person in the federal penitentiary who is denied a full parole has a right for an internal review, at which point the process by which the decision was reached is reviewable by three other members who were not involved with the decision in the first place.

In addition to that we have extensive policy. In our policy manual there is a full page of the kind of issues that we have discovered from research that tend to have some predictive value in terms of future behaviour which has been incorporated into the manual and every member of the board, as well as staff, has contributed to the development of that policy, and they share the understanding of the research data base from which that came and they also are in a position where they apply those kinds of criteria. Now again these are not measurable but with respect, sir, I suggest to you that they speak a great deal towards the consistency of approach amongst the members of the board.

**[Traduction]**

**M. Cameron:** D'accord. Revenons-en à la question numéro 5, parmi les questions préparées. Au paragraphe 5.79, le vérificateur général dit ce qui suit:

La Commission des libérations conditionnelles n'était pas en mesure d'évaluer sa propre efficacité, car elle ne dispose d'aucun critère particulier pour évaluer la qualité et l'uniformité de ses décisions.

Comment la Commission des libérations conditionnelles évalue-t-elle ou mesure-t-elle l'efficacité de ses décisions?

**M. Outerbridge:** Monsieur le président, je suppose que cette question s'adresse à moi.

**Le président:** Je crois que oui, monsieur Outerbridge.

**M. Outerbridge:** Il y a chevauchement de compétences mais je pense que cette question porte sur la Commission en particulier.

Je suppose que le paragraphe 5.79 traite de l'uniformisation des principes théoriques de prises de décision plutôt que de l'uniformisation de la prise de décision proprement dite. En effet, je pense qu'il serait tout à fait indésirable d'envisager l'uniformisation de la prise de décision dans tout le Canada.

D'autre part, si nous envisageons l'uniformisation des principes théoriques de la prise de décision, je pense qu'il y a un certain nombre de mesures en vigueur qui ne pourraient peut-être pas soutenir un examen mathématique ou statistique, mais qui favorisent considérablement l'uniformité théorique.

Soulignons d'abord qu'aucun détenu ne bénéficie d'une libération conditionnelle qui lui soit accordée par moins de deux membres de la Commission, distincts et indépendants. Il y a donc ainsi, dans une certaine mesure, uniformité du vote d'un même membre. D'autre part, plus le délit commis par le détenu est grave, plus il lui faut bénéficier d'un nombre croissant de votes pour obtenir une libération conditionnelle. En conséquence, la partialité naturelle et humaine de toute personne dans ce genre d'affaires a tendance à s'équilibrer grâce au partage des décisions individuelles par deux membres et, parfois, par sept ou même 9 membres.

Il existe en outre une vérification des décisions prises par ces membres, dans la mesure où chaque détenu d'un pénitencier fédéral auquel la libération conditionnelle n'est pas accordée a droit à un examen interne, au cours duquel la première décision est assujettie à l'examen de trois autres membres qui n'y ont pas participé.

En outre, nous avons beaucoup de politiques à appliquer. Dans notre manuel de politiques, il y a une page entière qui contient le résultat des recherches qui nous permettraient d'analyser l'éventuel comportement futur d'un détenu. Chaque membre de la Commission, ainsi que certains membres de son personnel, a contribué à l'élaboration de ces politiques. Toutes ces personnes partagent une connaissance commune de ces recherches et doivent en tenir compte lorsqu'elles appliquent certains critères. Encore une fois, ces principes ne sont pas mesurables, mais, sauf votre respect, monsieur, je pense qu'ils assurent, en grande partie, l'uniformité théorique des décisions des membres de la commission.

[Text]

• 1005

**The Chairman:** Thank you, Mr. Outerbridge. Dr. Halliday.

**Mr. Halliday:** Thank you, Mr. Chairman. I realize we are dealing mainly with the subject of parole today but because Mr. Yeomans is here I am wondering if I could ask him, so he will not be disappointed, about one of my special interests? I must say I am pleased with the move they are making and the progress they are making in this area of involving the public in the penitentiary service. I am aware of the advances they are making in the involvement, to a greater extent, of the public and this became evident just last week at a meeting we had here of the representatives of the citizens' advisory committees around the penitentiaries. I wonder if I could ask the commissioner whether or not they have moved far enough along yet to develop programs to study the effectiveness of the involvement of the public and, if so, if he is in a position to tell us something about what they are doing in that area now.

**The Chairman:** Mr. Yeomans.

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, the short answer is, no, we have not yet developed programs to measure the effectiveness of the involvement of the public in, I believe, the way the question is being put. The history is, of course, we have had volunteers working in institutions for many, many years. When I first took this job about two years ago I was, frankly, surprised in visiting institutions on an evening to see how busy they were with outside groups of all types coming in and working with the inmates. I was frankly surprised at the large numbers, but we have been working in another direction as a result of the recommendations of the Parliamentary Subcommittee on Penitentiaries and that is we have formed a citizens' advisory committee for each of our institutions and they have two fundamental roles: to be a conscience of the community in dealing with the staff and the inmates, to tell the warden about things that they think should be improved, to interpret the community's views to inmates when they meet with them—and they meet with them regularly—and on the other hand to interpret to the community what is going on in the institutions.

Those citizens' advisory committees have existed for about two years now. We had a first national meeting, a year ago, of representatives of those committees, at which time they really were feeling their way. Just this past weekend we had a second national meeting of representatives in which they were clearly pleased with the developments of the past year and have set up a national executive of citizens' advisory committees and what is clearly emerging is a national group of interested citizens who are going to play a watchdog role on behalf of the community at large with respect to our service.

**Mr. Halliday:** Mr. Chairman, I wonder if this might go both to Mr. Yeomans and perhaps the Auditor's General representatives here today, do the two bodies feel that this area of public involvement in an advisory capacity, or as Mr. Yeomans said a watchdog role, is amenable to the development of

[Translation]

**Le président:** Merci, monsieur Outerbridge. Monsieur Halliday.

**M. Halliday:** Merci, monsieur le président. Je me rends compte que nous traitons essentiellement des libérations conditionnelles, aujourd'hui, mais comme M. Yeomans est des nôtres, pourrais-je lui poser une question, afin qu'il ne soit pas déçu, sur un sujet que j'affectionne particulièrement? Je dois dire que je suis heureux de constater les progrès réalisés quant à la participation du public dans le service des pénitenciers. Je suis au courant de l'accroissement de la participation du public, qui a été manifeste la semaine dernière, lors d'une réunion à Ottawa des représentants des comités consultatifs de citoyens de tous les pénitenciers. Je voudrais demander au commissaire si les travaux sont assez avancés pour que l'on puisse élaborer des programmes d'étude de l'efficacité de la participation du public et, dans l'affirmative, il peut nous dire quels sont les programmes envisagés en ce sens?

**Le président:** Monsieur Yeomans.

**M. Yeomans:** Monsieur le président, non, nous n'avons pas encore élaboré de programmes pour mesurer l'efficacité de la participation du public tels que semble le proposer M. Halliday. Bien sûr, il y a des bénévoles qui travaillent dans les établissements depuis de très nombreuses années. Il y a près de deux ans, lorsque j'ai été nommé à ce poste, j'ai franchement été surpris, alors que je visitais certains établissements, le soir, de constater combien étaient nombreux les groupes de l'extérieur, de tout genre, qui venaient travailler avec les détenus. J'ai franchement trouvé surprenant le nombre élevé de bénévoles mais nous avons travaillé selon une autre orientation, qui résulterait des recommandations du sous-comité parlementaire des pénitenciers, et nous avons donc formé des comités consultatifs de citoyens pour chacun de nos établissements. Ces comités ont les rôles fondamentaux suivants: être la conscience de la collectivité dans ses rapports avec le personnel et les détenus, signaler aux directeurs de pénitenciers les améliorations qui pourraient être apportées, communiquer aux détenus—que les bénévoles rencontrent d'ailleurs régulièrement—les points de vue de la collectivité et, d'autre part, expliquer à la collectivité ce qui se passe dans les établissements carcéraux.

Ces comités consultatifs de citoyens existent depuis près de deux ans maintenant. Il y a un an, s'est tenue la première réunion nationale de représentants de ces comités. À l'époque, ils tâtaient encore le terrain. À la fin de semaine dernière a eu lieu la deuxième réunion nationale des représentants de ces comités; ils ont clairement exprimé leur plaisir à l'égard de l'évolution accomplie au cours de l'année dernière et ils ont établi un conseil exécutif national des comités consultatifs de citoyens. Il en ressort donc qu'un groupe national de citoyens concernés commence à se constituer et qu'il va se charger de surveiller de près les travaux de notre service, au nom du grand public.

**M. Halliday:** Monsieur le président, cette question s'adresse peut-être tant à M. Yeomans qu'aux représentants du vérificateur général. Les deux organismes trouvent-ils que la participation du public à titre consultatif ou, comme l'a dit M. Yeomans, aux fins de surveillance, peut se prêter à l'établisse-



[Texte]

programs to monitor the effectiveness of the input of citizens. I realize it is premature yet for Mr. Yeomans to have that in place. I am just looking down the road a little bit to see whether or not that is something the commissioner should be looking at and whether he thinks he should be doing that and whether the Auditor General thinks it is feasible to do it.

**The Chairman:** Who would like to respond to that? Mr. Meyers.

**Mr. D. L. Meyers (Deputy Auditor General of Canada):** I am afraid my answer is that I am not really familiar enough with the program to make a comment on that particular subject, Mr. Chairman.

**Mr. Halliday:** Could Mr. Yeomans give us his view as to whether he would be interested in getting into that area?

• 1010

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, yes he would, although one would have to give careful thought as to the precise standards that one would use for measurement, but clearly some kind of assessment as to whether the Correctional Service of Canada was more responsive to the concerns of society, whether the communities in which our Service functions are more aware and better informed on what is happening in the institution, and whether there has been an improvement in the role and contribution of volunteers in the institutions as a result of the citizens' advisory committee. Those are, I believe, Mr. Chairman, items that could be measured. The cost of such a program is really very small, not in relative terms but in absolute terms, because we are dealing with volunteers. All we do for them is that if they travel some distance to come to an institution we pay their mileage, and we may provide them with a cup of coffee and a cookie from time to time. That is about it.

**Mr. Halliday:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** Thank you, Mr. Chairman. I would first of all like to deal with the Parole Board, and I am going to ask similar questions of the Correctional Service later, if possible. What is the philosophy of the Parole Board? When a man commits an offence, is it the philosophy that he has to be punished? Or do we feel sorry for him and we have a bleeding heart? And where does rehabilitation fit in? What is the general philosophy under which you work?

**Mr. Outerbridge:** Our philosophy is derived from the Parole Act, Mr. Taylor, which states that at a certain point in the process of any inmate's sentence it is necessary for him to be reviewed by a certain number of members of the Parole Board, who must decide whether he will be released to serve the rest of his sentence on the street or whether he will remain in prison to be reviewed again within two years. Within the context of the legislation, the members of the Board are appointed by order in council and they are given unfettered discretion in the exercise of that responsibility, subject to the terms of the legislation. Therefore, the question really becomes

[Traduction]

ment de programmes pour contrôler l'efficacité de l'apport des citoyens? Je me rends compte qu'il serait prématuré, pour M. Yeomans, de disposer déjà de ces programmes. Je songe toutefois un petit peu à l'avenir et je me demande si c'est une chose que le commissaire devrait envisager, s'il pense qu'il devrait le faire et si le vérificateur général pense que cela soit réalisable.

**Le président:** Qui voudrait répondre à cela? M. Meyers.

**M. D. L. Meyers (Sous-vérificateur général du Canada):** Je crains de ne pas assez bien connaître le programme pour traiter de ce sujet en particulier, monsieur le président.

**M. Halliday:** Monsieur Yeomans pourrait-il nous dire s'il trouverait intéressant d'établir des programmes de ce genre?

**M. Yeomans:** Oui, monsieur le président, pourvu que les normes servant aux mesures soient choisies avec soin, on pourrait certainement calculer dans quelle mesure le service correctionnel du Canada est sensible aux préoccupations de la société si les collectivités locales où fonctionne notre service sont mieux informées de ce qui se passe dans l'institution et si la création d'un comité consultatif de citoyens a permis d'améliorer le rôle des bénévoles dans l'institution. On pourrait donc mesurer ces différents éléments, monsieur le président. Le coût de ce programme est minime car on y emploie des bénévoles. Il suffit donc de payer leurs frais de déplacement et de leur servir de temps à autre une collation. C'est tout.

**M. Halliday:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Merci, monsieur le président. Je poserais tout d'abord des questions au sujet de la Commission des libérations conditionnelles et j'en viendrai ensuite au service correctionnel, si possible. Quelle est l'attitude adoptée par la Commission des libérations conditionnelles? Estime-t-elle que toute personne qui commet une infraction doit être punie ou considère-t-elle son cas avec compassion et pitié? Qu'en est-il de la réhabilitation? Quelle est votre philosophie générale?

**M. Outerbridge:** Elle découle de la Loi sur les libérations conditionnelles, monsieur Taylor, stipulant qu'un certain nombre des membres de la Commission des libérations conditionnelles doit revoir à un moment donné le cas de tout détenu, pour décider s'il continuera de servir sa peine pendant encore deux ans ou s'il sera libéré. Aux termes de la loi, les membres de la Commission sont nommés par décret du Conseil et assument leurs responsabilités en toute indépendance. Il ne faut donc pas se demander quelle est l'opinion de la Commission elle-même, mais plutôt celle de chacun de ses membres. A mon avis, certains membres adoptent une attitude plutôt libé-

## [Text]

less what is the Parole Board's point of view but more what are the opinions of the individual members. On the Board we have persons whom I would perceive as representing a fairly liberal approach, in a small "I" sense, and others who are fairly conservative in their approach. We have persons who have prejudices in terms of certain kinds of offences and others with others. This is one of the reasons why we have, as I mentioned in the reply to Mr. Cameron, the necessity of having more than one member who must vote on each case prior to the release of a person.

**Mr. Taylor (Bow River):** The individual judgment of the men on the National Parole Board, then, is a very important item, if they can decide . . .

**Mr. Outerbridge:** The individual judgment of the members of the National Parole Board is a very important item. What has happened is that in our discussions we have agreed, as a corporate group, to limit the unfettered discretion we have in terms of the policy that I pointed out to you. That ensures that for each member in reviewing a case—and we have a very sophisticated mechanism by which cases are prepared for presentation to the Board—it is necessary to review the data on that case and to share his or her opinions with other members of the Board, with whom the vote is taken corporately. But, yes, fundamentally, sir, the job of a parole board member is to attempt to predict future behaviour. That is the essence of the exercise and that is something that none of us can bring a great deal of skill to. The question then is whether there is wisdom and care exercised by the board sufficient to protect society, which in the final analysis is the major concern that we have.

• 1015

**Mr. Taylor (Bow River):** Are there no restrictions or confinements to this unfettered discretion, say in the case of rape or the case of drugs?

**Mr. Outerbridge:** There are within legislation, but if an inmate is sentenced, to a degree it is limited by the length of sentence imposed by the court. If a court decides to impose a sentence of 5 years for rape, or 15 years for rape, then we become eligible to consider that case at one-third of 5 years or one-third of 15 years. That, of course, is one limitation that is placed. If we are in the position where a person is sentenced to life imprisonment then, depending on the kind of life imprisonment, we become eligible to review that case at 7 years, 10 years or up to 25 years, depending on the nature of the decision. So there are those constraints placed upon us by legislation. But in terms of the qualitative judgments that must be brought to individual offences, it is the issue of whether or not the person's release would constitute an undue risk to society that is the major criterion which limits the board.

**Mr. Taylor (Bow River):** You did not mention any restrictions on drug abuse. Are there no restrictions whatsoever?

**Mr. Outerbridge:** If a person is sentenced for importing of drugs there is a mandatory minimum sentence of seven years.

## [Translation]

rale et d'autres une attitude conservatrice. D'aucuns ont certains partis pris à l'égard de certaines infractions et d'autres au sujet d'autres infractions. C'est pourquoi, comme je l'ai dit à M. Cameron, il faut que plusieurs membres approuvent la libération d'un détenu.

**M. Taylor (Bow River):** L'opinion personnelle des membres de la Commission des libérations conditionnelles est donc fort importante, car . . .

**M. Outerbridge:** En effet. Il se trouve qu'au cours de nos discussions nous avons convenu, en tant que groupe, de limiter nos pouvoirs discrétionnaires à l'égard de la politique. Ainsi, lorsqu'il étudie un cas, chaque membre, et le mécanisme de présentation des cas à la Commission est très élaboré, doit consulter les données pertinentes et faire connaître son opinion aux autres membres de la Commission qui participent à la prise de décision. Toutefois, il est vrai que la tâche des membres de la Commission des libérations conditionnelles est de tenter de prévoir le comportement futur du détenu. C'est l'essence de notre responsabilité et c'est un aspect qui ne requiert pas de compétences précises. Il faut donc se demander si la commission procède avec assez de sagesse et de soin pour protéger la société, qui est notre critère ultime.

**M. Taylor (Bow River):** Aucune restriction n'est jamais imposée à ces pouvoirs discrétionnaires illimités, dans les cas de viol ou de drogue, par exemple?

**M. Outerbridge:** Certaines sont prévues dans la loi mais ces pouvoirs sont déjà limités, en un sens, par la peine imposée par le tribunal. Si un tribunal impose une peine de 5 ou 15 ans pour viol, nous ne pouvons étudier le cas de ce détenu qu'après qu'il ait servi un tiers de cette peine. C'est donc en quelque sorte une limite. Si la sentence est l'emprisonnement à vie, nous pouvons revoir le cas après 7, 10 ou 25 ans, selon la nature de la sentence. Ces restrictions sont donc prévues dans la loi, mais pour ce qui est des jugements de valeur appliqués à chaque infraction, la Commission est limitée par un seul critère, à savoir si la libération du détenu constituerait un risque pour la société.

**M. Taylor (Bow River):** Vous n'avez mentionné aucune restriction à l'égard des cas de drogues; est-ce que cela signifie qu'il n'y en a aucune?

**M. Outerbridge:** Si une personne est déclarée coupable d'importation de drogues, la sentence minimale obligatoire est de 7 ans.



[Texte]

**Mr. Taylor (Bow River):** And for the use of drugs?

**Mr. Outerbridge:** You see, it is not the nature of the offence that is of concern to us; it is the length of sentence imposed for conviction for that offence which is the determining factor in terms of when we are eligible to review that issue.

**Mr. Taylor (Bow River):** So your parole board members in their unfettered discretion do not give reconsideration to the nature of the offence.

**Mr. Outerbridge:** Of course we do. That is one of the factors that is considered.

**Mr. Taylor (Bow River):** But that is not a requirement.

**Mr. Outerbridge:** There is nothing in law that says we must consider that, but in our policy it is certainly a matter we must go on.

**Mr. Taylor (Bow River):** What is the percentage of failures of parolees to live up to the expectations of the board? How many come back and come back?

**Mr. Outerbridge:** Could I put that into another context and answer another question first and then come to your others? It seems to me to lead naturally from your other question and was: what proportion of those persons—and this I think also speaks a bit to the philosophy of the board—who are eligible to be reviewed are released by the board when the law says that they must be reviewed? The answer to that is, roughly one person out of three. At the time of eligibility one inmate out of three who applies is released on parole; the others by law must be reviewed every two years.

In terms of return rates, the statistics we have for the last year, and these generally vary a few percentage points, are that of federal inmates released on parole during 1978, 71 per cent completed their period of parole without being reincarcerated. In addition to that, of the failures, that is the 29 per cent who failed, 12 per cent were returned for a breach of the term of parole, and that is behaviour short of a further criminal offence.

**Mr. Taylor (Bow River):** Do you keep a followup of these people, and for how long afterwards.

**Mr. Outerbridge:** We do not normally have a followup system that extends beyond the length of parole, although there have been studies that have been done from time to time which have had 5-year and 10-year followups on persons who were at one point on parole.

**Mr. Taylor (Bow River):** What is the general policy followed where a person has carried out his parole successfully then was again committed for a similar offence and applies for parole a second time? How many do you have applying for second, third and fourth times?

**Mr. Outerbridge:** The law requires that we review the case of every federal inmate, no matter how many times he has previously been convicted. At a certain point in his sentence we must review them.

**Mr. Taylor (Bow River):** So you must review them.

[Traduction]

**M. Taylor (Bow River):** Qu'en est-il de l'usage de drogues?

**M. Outerbridge:** Nous ne nous préoccupons pas de la nature de l'infraction. C'est la longueur de la sentence qui détermine le moment où nous pouvons revoir le cas en question.

**M. Taylor (Bow River):** Les membres de la Commission ne tiennent donc aucun compte de la nature de l'infraction.

**M. Outerbridge:** Bien sûr que si; nous tenons certainement compte de ce facteur.

**M. Taylor (Bow River):** Mais ce n'est pas obligatoire.

**M. Outerbridge:** La loi ne l'exige pas mais cela fait certainement partie de notre politique.

**M. Taylor (Bow River):** Quel pourcentage des détenus libérés sous condition ne répondent pas aux attentes de la Commission? Combien commettent de nouveaux délits?

**M. Outerbridge:** Me permettez-vous de répondre à une autre question, pour revenir ensuite là-dessus? Elle semble en effet se rapporter au fait que vous m'avez demandé quel pourcentage de détenus admissibles à une révision sont libérés par la Commission? Je dirais environ un détenu sur trois. Sur trois détenus qui font une demande de libération conditionnelle au moment où ils deviennent admissibles, un d'entre-eux est libéré. Le cas des autres doit être revu tous les deux ans aux termes de la loi.

Pour ce qui est de la récidive, les statistiques de l'an dernier révèlent que 71 p. 100 des détenus fédéraux libérés sous condition pendant 1978 se sont rendus jusqu'à la fin de leur période de libération sans être incarcérés à nouveau. Parmi ceux qui sont revenus, à savoir 29 p. 100 ont été incarcérés à nouveau pour avoir violé les conditions de la libération mais ceci ne constitue certainement pas une autre infraction criminelle.

**M. Taylor (Bow River):** Vérifiez-vous ce qui arrive à ces détenus et pendant combien de temps?

**M. Outerbridge:** Normalement, nous n'avons pas de système de contrôle au-delà de la durée de la libération conditionnelle, bien qu'on ait déjà effectué certaines études portant sur une période de 5 et 10 ans suivant la libération.

**M. Taylor (Bow River):** Comment envisage-t-on en général le cas d'une personne ayant terminé sa période de libération conditionnelle qui commet par la suite une autre infraction semblable et fait une deuxième fois une demande de libération conditionnelle? Combien de détenus passent par 2, 3, 4 libérations?

**M. Outerbridge:** La loi stipule que nous devons revoir le cas de tout détenu fédéral, quel que soit le nombre de fois qu'un tribunal l'ait déclaré coupable d'une infraction. Nous devons revoir son cas après une certaine période d'emprisonnement.

**M. Taylor (Bow River):** Vous devez donc revoir ces cas.

*[Text]*

**Mr. Outerbridge:** Yes we do, sir. But understandably, the fact that he has been a failure in his previous parole is going to tend to jaundice the board the next time he is reviewed.

**Mr. Taylor (Bow River):** But if he was successful in his previous parole, and after that was incarcerated again?

**Mr. Outerbridge:** This depends on the nature of his offence.

**Mr. Taylor (Bow River):** Do you keep a table of that type?

**Mr. Outerbridge:** Oh yes, we do.

**Mr. Taylor (Bow River):** Would you have the table for 1977 and 1978?

**Mr. Outerbridge:** A table of statistics, sir?

**Mr. Taylor (Bow River):** Yes.

**Mr. Outerbridge:** No, I am sorry. I can obtain that for you but we do not have that readily available.

**Mr. Taylor (Bow River):** Would it be possible to get that without too much work?

**Mr. Outerbridge:** I believe we could.

**Mr. Taylor (Bow River):** I would like to have that.

**Mr. Outerbridge:** Yes, sir, I would be glad to provide it.

**Mr. Taylor (Bow River):** One other question on the parole board.

**The Chairman:** Your last question, Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** One more? Boy the time goes fast.

**The Chairman:** One brief one.

**Mr. Outerbridge:** I am sorry for the lengthy replies.

**Mr. Taylor (Bow River):** You are Mr. Outerbridge, the chairman of the board?

**Mr. Outerbridge:** I am, sir.

**Mr. Taylor (Bow River):** In Edmonton this year there was quite a stir about a man who was released on parole and committed another very serious crime. The newspaper story reported you as saying it was nothing serious, do not worry about it, what is all the fuss about. I have difficulty following that point of view. I think there were some twelve cases or something, and five were released by the parole board. A statement like that causes a great deal of concern among people, particularly elderly people, who may have their heads cracked the next time. Could you explain your statement in that connection?

**Mr. Outerbridge:** Mr. Taylor, thank you sincerely for giving me a chance to reply. I cannot understand that statement either.

During the months of February, March and April, a number of persons who had been released under the authority of the board were charged with very serious offences within the city of Edmonton. I was sufficiently concerned to fly directly there, to hold a press conference to express the concern that I had, to

*[Translation]*

**M. Outerbridge:** En effet, monsieur. Toutefois, il est sûr que la Commission sera influencée là-dessus la deuxième fois, s'il a manqué aux conditions de sa première libération conditionnelle.

**M. Taylor (Bow River):** Mais s'il ne manque pas à sa libération conditionnelle et est incarcéré à nouveau pour une autre infraction?

**M. Outerbridge:** Cela dépendra alors de la nature de l'infraction.

**M. Taylor (Bow River):** Avez-vous des statistiques là-dessus?

**M. Outerbridge:** Oui.

**M. Taylor (Bow River):** En auriez-vous pour 1977-1978?

**M. Outerbridge:** Vous voulez dire des statistiques sur les récidives?

**M. Taylor (Bow River):** Oui.

**M. Outerbridge:** Non, excusez-moi. Nous pouvons les obtenir mais nous ne les avons pas avec nous.

**M. Taylor (Bow River):** Pourrait-on les obtenir sans trop de difficultés?

**M. Outerbridge:** Je crois que oui.

**M. Taylor (Bow River):** J'aimerais les avoir.

**M. Outerbridge:** Je serai heureux de vous les fournir.

**M. Taylor (Bow River):** J'ai une dernière question à poser au sujet de la Commission des libérations conditionnelles.

**Le président:** Ce sera votre dernière question, monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** La dernière? Que le temps passe vite.

**Le président:** Une brève question.

**M. Outerbridge:** Je m'excuse de la longueur des réponses.

**M. Taylor (Bow River):** Vous êtes président de la Commission, monsieur Outerbridge, n'est-ce pas?

**M. Outerbridge:** Oui.

**M. Taylor (Bow River):** Tout un scandale a éclaté à Edmonton, cette année, lorsqu'un détenu libéré sous condition a commis un autre délit très grave. Le journal a rapporté que vous aviez dit qu'il ne s'agissait de rien de grave, qu'il ne fallait pas s'en préoccuper outre mesure. J'ai de la difficulté à accepter ce point de vue. Je pense qu'il y a 12 cas de ce genre et que 5 ont été libérés par la Commission. Une déclaration de ce genre suscite bien des craintes dans la population, surtout chez les personnes âgées qui peuvent aussi bien être des victimes la prochaine fois. Pourriez-vous expliquer la déclaration que vous avez faite à cet égard?

**M. Outerbridge:** Monsieur Taylor, je vous remercie sincèrement de me permettre de vous répondre. Je ne comprends pas non plus cette déclaration.

Pendant les mois de février, mars et avril, un certain nombre de personnes qui avaient été libérées par la Commission ont été accusées d'infractions très graves par la ville d'Edmonton. Cela m'a tellement frappé que je m'y suis rendu directement par avion et que j'y ai tenu une conférence de presse pour

## [Texte]

say that we were undertaking an internal review, which then was put into place. When the internal review was completed I felt concerned enough about the reaction to fly once again to Edmonton to announce what I could about the results of the internal review. As you can appreciate, sir, the persons charged were still not before the courts and I was not at liberty to identify the data that they had; nonetheless, I could explain the situation. For some reason that is beyond my comprehension, the statement, or variations of the statement that you have alleged I said, was made in the press. There cannot be any truth to that because there has not been, I do not think, any occasion in the 20-year history of the board where there has been such a confluence of what were identified as eight cases that took place in the city of Edmonton of persons who were released under our authority. Part of the problem was that this matter became a cause célèbre as you know, in the press, and pretty soon it was a matter of a parole crime wave.

In addition to the concern that we had, we felt it was very important for us to identify how much of a contribution to that particular so-called parole crime wave the releases of the parole board had actually made. We had identified eight cases, and that is the total of the number of persons who were convicted of violent offences during that three-month period. During an equal period of time, close to four hundred serious offences took place in the city of Edmonton, according to the city of Edmonton police statistics. Now I am not much of a mathematician, but according to my mathematician that represents less than one tenth of one per cent of the total amount of serious crime in the city of Edmonton during that three-month period of time. Sir, with respect, I suggest that this is a part of the story that has never been told.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Outerbridge.

**Mr. Taylor (Bow River):** Just one comment?

**The Chairman:** You are well over your time, Mr. Taylor.

**Mr. Outerbridge:** I am sorry for being so lengthy.

**The Chairman:** It is an interesting line of questioning, but I would urge members to try to bring us back onto our direct subject matter, which is basically the effectiveness of the federal parole system and the criteria that the Auditor General has established to measure that effectiveness; whether it is being measured, what plans are there to measure it. I would not like the three hours to slip by without our getting at those issues as well.

• 1025

I know that this kind of subject tends to take us into other areas which are of interest to us as members of Parliament and so on, but I would really urge you to try and focus somewhat on the material before us.

**Mr. Taylor (Bow River):** Is not the effectiveness going to show up or not show up in the people who are let out of prison on parole? That is what it is all about.

**The Chairman:** I believe that is right, Mr. Taylor, but should we take isolated incidents, as opposed to determining whether we do have systems for evaluating the effectiveness,

## [Traduction]

exprimer mes préoccupations et pour dire que nous entreprendrions une analyse interne, qui a eu lieu par la suite. Puis, la réaction a suscité une telle préoccupation chez moi que je suis retourné à Edmonton pour faire connaître les résultats de cette analyse interne. Comme vous le comprendrez, les personnes en question n'avaient pas encore été convoquées devant les tribunaux et je ne pouvais prendre connaissance des données pertinentes mais j'ai quand même tenté d'expliquer la situation. Pour des raisons que je ne puis comprendre, les journaux ont publié la déclaration à laquelle vous venez de faire allusion. Il ne peut y avoir rien de vrai là-dedans car, en 20 ans, il n'est jamais arrivé qu'autant de détenus libérés par la Commission se rendent coupables d'autres infractions graves, comme les huit personnes à Edmonton. Le fait est que cette affaire est devenue une sorte de cause célèbre pour la presse et qu'on a bientôt parlé d'une vague de crimes par des détenus libérés sous condition.

En plus de nos préoccupations, nous avons estimé qu'il était extrêmement important de déterminer dans quelle mesure les personnes libérées par la Commission avaient contribué à cette prétendue vague de crimes. Nous avons pu vérifier que 8 détenus que nous avons libérés ont été déclarés coupables de crimes graves pendant cette période de trois mois alors que près de 400 infractions graves ont été commises à Edmonton pendant cette même période, selon les statistiques de la police de cette ville. Je ne suis pas très fort en calcul mais cela représente moins de 0.1 p. 100 du nombre total de crimes graves commis à Edmonton pendant cette période. Je dois dire que c'est un aspect de la question que l'on n'a jamais pris la peine de mentionner.

**Le président:** Merci, monsieur Outerbridge.

**M. Taylor (Bow River):** Puis-je faire un commentaire?

**Le président:** Vous avez dépassé de loin votre temps de parole, monsieur Taylor.

**M. Outerbridge:** Je m'excuse d'avoir été si long.

**Le président:** Ces questions sont fort intéressantes mais je demanderais aux députés d'en revenir à l'objet de notre réunion, à savoir l'efficacité du système des libérations conditionnelles du gouvernement fédéral, les critères établis par le vérificateur général pour la mesurer, l'existence de systèmes de mesure et les projets à cet égard. Je ne voudrais pas que trois heures se passent sans que nous n'abordions aussi ces questions.

Je sais que ce genre de sujet nous amène à d'autres domaines qui nous intéressent en tant que députés mais je vous demanderais de vous en tenir à l'objet de notre réunion.

**M. Taylor (Bow River):** Ne doit-on pas évaluer l'efficacité en fonction des détenus libérés sous condition? C'est l'essentiel.

**Le président:** C'est vrai, monsieur Taylor, mais devrions-nous nous attarder à des incidents isolés plutôt que de tenter de déterminer s'il existe des systèmes permettant d'évaluer l'effi-



[Text]

for example? And I am not critical of the line of questioning. I think it was very interesting, and it gave Mr. Outerbridge the chance to express the view of the Parole Board. My only point is that I would hate to lose the opportunity of coming to grips with some of the specific questions that are before the Committee.

Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** I appreciate the "state of the art" and the difficult job that both Corrections and the Parole Board have, but—and correct me if I am wrong—it seems to me that we in Canada have one of the largest per capita jail populations, compared to other countries.

**Mr. Outerbridge:** No. That is one of the most persistent of myths.

**Mr. de Jong:** All right. Then maybe first of all you could correct me on that. Could you enter into the record where we stand compared to similar western countries?

**Mr. Outerbridge:** There was a study done about four years ago, because of the persistence of this myth, and the author of that paper is here today, Dr. Irwin Waller; and as I understand, to the degree that it is possible to make international comparisons of jail populations per hundred thousand, Canada ranks eighth or ninth in terms of the number of citizens per hundred thousand who are in our prisons. But I will ask Mr. Yeomans to speak further about this.

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, I can give the members some information that will help put things in context. Canada incarcerates half the number of people that the United States does, about the same as Britain, New Zealand and Australia, and about three and a half times more than Holland. So that gives you a range, as it were.

**Mr. de Jong:** And that is on a per capita basis?

**Mr. Yeomans:** Yes.

**Mr. de Jong:** I notice that in both of your comments, you make reference to the state of the art being quite weak, that what you are trying to do is to predict human behaviour, and that this, in itself, is a double-edged thing because there are all sorts of inherent dangers, because on the one hand we do not want a computerized police state where we have total control over human behaviour but, on the other hand, we do want to protect society against people that would endanger it.

When you are compounding your statistics, do you make a differentiation between non-violent crimes and violent crimes? Because it seems to me that, in Canada, we have got a fair number of laws that cover non-violent crimes—for example, drug abuse: my personal feeling is that it is more of a medical problem than a legal problem, and should be treated accordingly. So, when you make your analysis of your success rate in the parole system, do you differentiate between the different types of crime there is, especially between violent and non-violent crimes?

**Mr. Outerbridge:** In our statistical analysis at the end, Mr. de Jong?

**Mr. de Jong:** Yes.

[Translation]

cacité de la Commission? Je ne critiquais pas la nature de vos questions. Elles étaient fort intéressantes et ont permis à M. Outerbridge d'exprimer l'opinion de la commission. Toutefois, je m'en voudrais de rater l'occasion de mieux comprendre les questions précises dont a été saisi le comité.

Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Je sais qu'il existe des techniques modernes et que la tâche du service correctionnel et de la Commission des libérations conditionnelles est bien difficile mais, et vous pourriez me corriger si je fais erreur, il me semble que la population carcérale du Canada est l'une des plus élevée au monde, par habitant.

**M. Outerbridge:** Non, c'est là un des mythes les plus difficiles à faire disparaître.

**M. de Jong:** Très bien, vous pourriez peut-être alors me corriger. Pouvez-vous nous dire exactement quelle est notre situation, par rapport aux autres pays occidentaux?

**M. Outerbridge:** Vu la persistance de ce mythe, une étude a été effectuée il y a environ 4 ans, dont l'auteur est ici aujourd'hui, M. Irwin Waller. Dans la mesure où il est possible de comparer à l'échelle internationale les populations carcérales par centaines de milliers d'habitants, le Canada se trouve au huitième ou au neuvième rang. Je demanderai toutefois à M. Yeomans d'ajouter quelque chose à ce sujet.

**M. Yeomans:** Monsieur le président, je puis vous fournir des renseignements supplémentaires. Le Canada incarcère, toutes proportions gardées, la moitié des gens qu'incarcèrent les États-Unis, environ le même nombre que la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, et environ trois fois et demi plus que la Hollande. Cela vous donne une idée de la situation.

**M. de Jong:** Il s'agit de chiffres par habitant?

**M. Yeomans:** Oui.

**M. de Jong:** J'ai remarqué que vous aviez tous deux fait allusion à l'absence de techniques dans le domaine. Vous tentez de prévoir le comportement humain et c'est un processus à double tranchant car, d'une part, on veut éviter de créer un état policier exerçant un contrôle total sur le comportement humain alors que, d'autre part, on veut protéger la société contre les citoyens dangereux.

Établissez-vous une différence entre les crimes non-violents et les crimes violents dans vos statistiques? Il me semble qu'au Canada un certain nombre de lois concernent des crimes non-violents, comme l'abus de drogues. Personnellement, j'estime qu'il s'agit plutôt d'un problème médical et qu'il devrait être abordé en conséquence. Donc, lorsque vous analysez le succès du système de libérations conditionnelles, faites-vous une distinction entre les différents genres de crimes, surtout entre les crimes violents et non-violents?

**M. Outerbridge:** Vous faites allusion à notre analyse statistique qui se trouve à la fin, monsieur de Jong?

**M. de Jong:** Oui.



[Texte]

**Mr. Outerbridge:** In the first instance, no we do not; but in answer to Mr. Taylor's question, this is something that we are in the position of doing. We certainly do on a case-by-case basis.

**Mr. de Jong:** Okay. It would seem to me that that would be an interesting differentiation that perhaps you should take into account.

**Mr. Outerbridge:** The data is readily available.

**Mr. de Jong:** Okay. If you have any tables, I would definitely be interested in seeing them.

**Mr. Yeomans,** in your statement you mentioned that selective concentration of efforts on certain identifiable types has proven to be a potentially successful way of rehabilitation. Could you elaborate on that a little more?

• 1030

**Mr. Yeomans:** With respect, Mr. Chairman, perhaps the answer could better come from the person working directly on that particular project, Mr. Pinder, who is here beside me.

**Mr. G. Pinder (Director, Case Management, The Correctional Service of Canada):** Yes.

**The Chairman:** Would you take a microphone please, Mr. Pinder?

**Mr. Pinder:** Yes, Mr. Chairman.

I think Dr. Attack, who is doing some direct background research for us, could give you some of the numbers that it sounds as though you are interested in.

**The Chairman:** Would you identify yourself, please, sir.

**Dr. W. A. J. Attack (Director, Planning and Analysis, Offender Program Branch, The Correctional Service of Canada):** Mr. Chairman, one of the problems in Corrections is that at some time people who have been dangerous or criminals, a very, very high percentage of them, are ready to turn around and become normal, law-abiding citizens. The problem is identifying this, and also the problem is that by the time they arrive at that state they have long criminal careers, few of them have ever held a job in their lives, they probably had no training for any job, and they probably have no friends other than criminals.

In our system as it has been working, we have managed to help some of these persons, but basically amongst those who tend to be non co-operative in our prisons, when we look at the situation it appears that there are a fair number of them who are not let out on parole, and if you look at their past history and also what they have going for them in the community, you can understand this. But it would appear that perhaps we could do a better job of identifying people at that stage, bring to bear their selective resources to get them in a reasonable shape to go out on parole and then get them out into the community.

The numbers? It is very hard to tell from a first approximation. There may be as many as 600, 700 or 800 like that in our institutions right now. Now, I do not know whether we can reach through and help them. Do not forget that these are people who tend to react against the system, rebel against it,

[Traduction]

**M. Outerbridge:** De prime abord, non. Toutefois, comme je le disais à M. Taylor, nous pouvons le faire. Nous le faisons certainement pour chaque cas en particulier.

**M. de Jong:** Très bien. Il me semble qu'il s'agit là d'une distinction intéressante dont vous devriez tenir compte.

**M. Outerbridge:** Nous pouvons vous fournir ces données.

**M. de Jong:** Très bien. Si vous disposez de tableaux, j'aimerais beaucoup les voir.

Monsieur Yeomans, dans votre déclaration vous avez dit qu'en concentrant vos efforts sur certains types de criminels, vous parveniez plus facilement à la réhabilitation. Pourriez-vous développer cette idée?

**M. Yeomans:** Monsieur le président, le responsable de ce projet, M. Pinder, qui est assis à côté de moi, pourrait peut-être mieux répondre à cette question.

**M. G. Pinder (directeur, Gestion des cas, Service correctionnel du Canada):** Oui.

**Le président:** Pourriez-vous vous approcher d'un microphone, monsieur Pinder?

**M. Pinder:** Oui, monsieur le président.

M. Attack, qui effectue pour nous des recherches là-dessus, pourrait vous fournir certaines des données qui vous intéressent.

**Le président:** Pourriez-vous vous identifier, s'il vous plaît.

**M. W. A. J. Attack (directeur, Analyses et planification, Direction du programme des délinquants, Service correctionnel du Canada):** Monsieur le président, il se trouve qu'une grande proportion de détenus qui ont déjà été dangereux ou ont commis des crimes sont prêts à changer complètement et à devenir des citoyens respectables. Il est toutefois difficile de les identifier et, la plupart du temps, lorsqu'ils arrivent à ce stade, leur carrière de criminels est déjà fort longue, peu d'entre eux ont déjà occupé un emploi, ils n'ont probablement jamais reçu de formation et n'ont probablement comme amis que des criminels.

Notre système actuel nous a permis de venir en aide à certains de ces détenus mais, quand on envisage le cas des détenus qui refusent de collaborer, on constate qu'un grand nombre ne sont jamais libérés sous condition, ce qui est facile à comprendre lorsqu'on regarde leurs antécédents et ce que leur offre la communauté. Cependant, nous pourrions peut-être mieux identifier les détenus rendus à ce stade, pour leur faire atteindre un niveau leur permettant de faire une demande de libération conditionnelle et les insérer ensuite dans la communauté.

Il est très difficile, toutefois, de vous donner des chiffres de but en blanc. Il se peut que 600, 700 ou 800 détenus soient rendus à ce stade à l'heure actuelle. Toutefois, j'ignore si nous pouvons les atteindre et leur venir en aide. N'oublions pas que ces gens ont tendance à se révolter contre le système et qu'il est

[Text]

and can we get them out on parole. These are things on which we are just moving into the pilot stage of trying out now.

But yes, the answer is that it appears that we may be able to do it. We will evaluate this as we go, step by step, both in terms of what is happening to them ultimately, and also in terms of can we really deliver those services, can we really concentrate on helping those people. But that is just in the pilot stage right at the moment.

**Mr. de Jong:** Thank you. What comes out clearly in both statements is the newness of the art. It would seem to me that the Auditor General did an excellent service. I was surprised really that evaluation, experimentation with different models, of integrating the knowledge that you gain through the evaluation process into existing systems, in other words an ongoing changing system that goes from learning to doing, is so recent. I was really quite amazed at that. But I am glad to see it happening and I would definitely encourage both branches to continue in that effort.

Also I think we should look at the United States but also at some European countries as well. I think there are some much more interesting models to follow, both in terms of the prison system and the parole system, in Holland and in some of the Scandinavian countries that would seem to me to make a lot of sense.

The last point I would like to make is that if you are trying to predict future human behaviour, again there should be an understanding that a human being does not exist in isolation but exists in terms of the social reality around him. As well, one of the factors you might consider in terms of how often people come back to jail, is the general social and economic conditions of the country; because it seems to me that whenever we hit a depression we have an increase in crime.

Again I would suggest that human beings do not exist in isolation but react to the reality around them, and that when conditions become quite oppressive certain types of human beings end up committing irrational acts or get involved in criminal behaviour. I think that is another factor in the equation.

• 1035

I believe you are dealing with human equations that have to take so many different factors into account and I do not expect you to come here next year, having total solutions. I think what we are concerned here with is that you have in place a program at least to start looking at human equations such as filling in some of the needed data, and that it is an ongoing process.

**The Chairman:** Do you want to answer to that statement?

**Mr. de Jong:** Well, yes.

**The Chairman:** Briefly, please.

**Mr. Outerbridge:** Yes, very briefly. I think there is a difference, sir, between thinking and going, planning and doing, implementing the programs, and implementing programs per se, and implementing programs that are measur-

[Translation]

difficile de les faire libérer sous condition. Ce sont des essais que nous faisons à l'heure actuelle, dans le cadre de ce projet pilote.

Toutefois, pour répondre à votre question, il semble qu'en effet nous pourrions le faire. Nous évaluerons les résultats au fur et à mesure, du point de vue de ce qu'ils réalisent en fin de compte et aussi du point de vue des services que nous pouvons vraiment offrir, de la façon dont nous pouvons leur venir en aide. Pour l'instant, nous en sommes encore au stade expérimental.

**M. de Jong:** Merci. Les deux déclarations mettent en évidence la nouveauté de ces techniques. Il me semble que le Vérificateur général vous a rendu un grand service. J'ai été étonné d'apprendre que ces techniques étaient si récentes, à savoir l'évaluation, l'essai de différents modèles, l'intégration au système actuel des connaissances acquises grâce au processus d'évaluation autrement dit, la mise en place d'un système qui évolue de la théorie à la pratique. J'en ai été vraiment étonné. Je suis heureux que cela soit possible et j'encourage les deux directions à poursuivre en ce sens.

De plus, je crois que nous devrions examiner ce qui se fait non seulement aux États-Unis mais aussi dans certains pays d'Europe. Il y a d'autres modèles beaucoup plus intéressants, comme le système carcéral et le système de libération conditionnelle de la Hollande et de certains pays scandinaves.

Finalement, vu que vous tentez de prévoir le comportement humain, il ne faut pas oublier que l'être humain n'est pas isolé mais qu'il existe en fonction de la réalité sociale qui l'entoure. Il faudrait donc également tenir compte des conditions socio-économiques du pays, lorsqu'on parle des récidives, car il semble qu'il y ait toujours recrudescence des crimes en période de récession.

Les êtres humains ne vivent pas isolément; ils réagissent à la réalité qui les entoure et, lorsque les conditions deviennent trop dures, certaines personnes commettent des actes irrationnels ou criminels. C'est là un autre aspect de la question.

Quand il s'agit d'êtres humains, bien des facteurs différents entrent en ligne de compte et je ne m'attends pas à ce que vous puissiez nous présenter des solutions définitives l'an prochain. Nous voulons plutôt nous assurer qu'il existe un programme vous permettant d'évaluer ces facteurs et de rassembler les données nécessaires et qu'il s'agit d'un processus continu.

**Le président:** Voulez-vous une réponse à cette déclaration?

**M. de Jong:** Oui.

**Le président:** Brièvement, s'il vous plaît.

**M. Outerbridge:** Oui, je serai très bref. Il faut établir une distinction entre la théorie et la pratique, la planification et l'exécution, la mise en œuvre des programmes et la mise en œuvre de programmes que l'on puisse mesurer. Le programme

*[Texte]*

able. It seems to me that one of the things that the SPICE program has forced us to do is to assess the degree to which the kinds of programs and policy changes that have been implemented throughout the whole 20-year history of the Board, the degree which those changes can be measured and in truth the degree to which the criteria by which they are measured are valid indicators of what is really happening. I agree with the fact that we should be continuing and pushing on even harder and, I think, from that point of view SPICE has done a service but I think there is a limitation of the degree to which that can be articulated specifically in the kind of models that SPICE has recommended.

**Mr. de Jong:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. de Jong, Mr. Desmarais.

**Mr. Desmarais:** Mr. Chairman, I would like to use three premises from the opening statements. Mr. Outerbridge, on page 6, of your opening statement you state that:

...our crime statistics... show that the majority of perpetrators of violent acts have no antecedents of violence and will not commit violence again.

**Mr. Yeomans,** on page 6 of your opening statement you say:

A conservative estimate indicates that it costs from \$12,000 to \$25,000 less per year... to keep an offender in the community rather than in an institution.

Now, I make that an average of \$18,500. And on page 7 of your opening statement, you say that:

...rate of successful completion of parole... has been around 80 per cent...

Now, Mr. Chairman, does it not follow, that if you parole all your first-time offenders and gave them about the savings indicated above until the completion of parole to help their rehabilitation, one, you would bring your successful completion rate closer to 100 per cent; two, you would develop meaningful criteria with which to measure your effectiveness; and, three, you would save the taxpayers a great deal of money? Do you have any comments on that, Mr. Outerbridge?

**Mr. Outerbridge:** Don, do you want to take it first?

**Mr. Yeomans:** It is a novel suggestion, Mr. Chairman; it would mean paying the parole something in the order of \$9,000 a year while he is on parole.

**An hon. Member:** That is better than unemployment insurance.

**Mr. Yeomans:** I think we would have to be very cautious about such schemes. In the State of Texas where they have the lowest cost for incarceration, theirs runs about \$7.60 a day, as I recall, about one tenth of ours. They are increasing their prison population at the rate of about two thousand a year, and one of the facts that is attributed to that is the very low incarceration rate. It is cheaper to put them in prison than do other things with them so they are building a new 2,000-man

*[Traduction]*

TRACE nous a obligé, entre autres choses, à vérifier dans quelle mesure les modifications que nous avons apportées pendant 20 ans aux programmes et aux politiques de la commission peuvent être mesurées et, également, la mesure dans laquelle les critères de mesure se rapportent vraiment à la réalité. Je conviens que nous devrions poursuivre sur notre lancée et, en ce sens, TRACE nous a rendu service, mais il y a une limite à la mesure dans laquelle cela prendra la forme des modèles recommandés par TRACE.

**M. de Jong:** Merci.

**Le président:** Merci monsieur de Jong. Monsieur Desmarais.

**M. Desmarais:** Monsieur le président, j'aimerais lire trois extraits des déclarations préliminaires. Monsieur Outerbridge, vous dites ceci, à la page 7 de votre déclaration d'ouverture:

Nos propres statistiques sur le crime... démontrent que la plupart des délits violents sont commis par des gens dont les antécédents ne comptent aucune violence, et qui ne retomberont jamais dans la violence.

Monsieur Yeomans vous dites ceci, à la page 6 de votre déclaration d'ouverture:

Une estimation conservatrice indique qu'il en coûte de \$12,000 à \$25,000 en moins par an... pour maintenir un délinquant dans la communauté plutôt que dans un établissement.

Cela donne donc en moyenne \$18,500. A la page 7 de votre déclaration préliminaire, vous dites ceci:

...le taux... de délinquants ayant achevé avec succès leur période de libération conditionnelle... qui était de 80 p. 100...

Monsieur le président, ne croyez-vous pas que si vous libérez sous condition tous les délinquants primaires et leur donniez le montant ainsi épargné pour faciliter leur réhabilitation, premièrement, vous atteindriez un taux de succès de près de 100 p. 100, deuxièmement, vous créeriez un critère valable pour mesurer l'efficacité de votre système et, troisièmement, vous feriez faire beaucoup d'économies aux contribuables? Avez-vous des observations à faire là-dessus, monsieur Outerbridge?

**M. Outerbridge:** Don, voulez-vous commencer?

**M. Yeomans:** C'est une suggestion tout à fait nouvelle, monsieur le président. Cela signifie qu'on verserait environ \$9,000 par année aux détenus en libération conditionnelle.

**Une voix:** C'est mieux que l'assurance-chômage.

**M. Yeomans:** Je crois qu'il faut être très prudent. C'est au Texas que l'incarcération coûte le moins cher, environ \$7.60 par jour soit un dixième de ce qu'elle nous coûte ici. Dans cet État, la population carcérale augmente d'environ 2,000 détenus par année et l'on mentionne comme raison à cela le coût très bas de l'incarcération. Cela coûte moins cher de les mettre en prison que de trouver d'autres programmes; on construit



[Text]

prison every year in the State of Texas. I have no way of answering that.

**Mr. Desmarais:** Let me get back to question Mr. Outerbridge. In your letter of June 12, you say

I am of the opinion that the Audit Team may have indeed stepped outside its terms of reference and area of expertise both in its assertions that appear contrary to the will of Parliament as expressed in the Parole Act, and in its hurried conclusions about criteria for decision-making in individual cases based on American experimentation, the effect of which is to diminish discretion and routinize a most complex and high risk endeavour.

• 1040

Now, I would just like your comments on that. Are you of the opinion that effectiveness cannot be measured in the case of parole?

**Mr. Outerbridge:** It depends on what you mean by measure. What I was replying to here was that I do not think that if we were to use predictive mechanisms that have been now devised as the major mechanism for predicting future behaviour, that would be wise. At that same time there are predictive mechanisms that have been developed. We have developed one within our own system, which we have been using to monitor after the fact the decisions that have been reached by the Parole Board, and I believe that can be of value in identifying when there is a skewing that is going on.

But I have a good deal of difficulty—my general approach to the ability of predictive mechanisms for future behaviour—I see them very much as an aid to the process but not in the manner in which, in many jurisdictions in the United States, they have been applied.

**Mr. Desmarais:** How do you come to the conclusion that the audit team is out of line or outside its mandate?

**Mr. Outerbridge:** I am going to take the first shot at this because I do not like to put my senior legal adviser on the spot. But I may have to ask him to bail me out later on. It seemed to me that what the audit team, as I read their report—and I understand that subsequently there has been some misunderstanding in the words. But as I understand it, what it seemed to me they were saying is that we should build in specific mechanisms for measuring our parole decision making *per se* into a system that had by legislation been given (a) three very broad criteria and, number two, which had given to board members so appointed unfettered discretion, in effect, to use their judgment as they saw fit.

As I was reading what I thought at that point, and continued to until I just had a meeting with the SPICE team a couple of days ago—I was under the impression that what they were doing was suggesting that that unfettered discretion given by Parliament should be limited by the utilization of some mechanisms. And that was the reason that that was incorporated in the letter.

[Translation]

donc au Texas une nouvelle prison de 2,000 places chaque année. Je ne sais comment répondre à votre question.

**M. Desmarais:** Permettez-moi de revenir à M. Outerbridge. Vous dites ceci dans votre lettre du 12 juin:

Je suis d'avis que l'équipe de vérification comptable a peut-être dépassé le cadre de son mandat et de ses compétences en faisant d'une part des déclarations qui semblent aller à l'encontre de l'intention du Parlement telle qu'énoncée dans la Loi sur les libérations conditionnelles et d'autre part en tirant des conclusions hâtives au sujet de critères appliqués aux cas particuliers, fondés sur l'expérience américaine, critères ayant pour effet de réduire les pouvoirs discrétionnaires et d'automatiser une entreprise fort complexe et risquée.

J'aimerais connaître votre avis là-dessus. Pensez-vous vraiment qu'on ne peut pas mesurer l'efficacité du système de libération conditionnelle?

**M. Outerbridge:** Tout dépend de ce que vous entendez par «mesurer». Dans ma réponse, je voulais simplement dire que l'on pourrait fort bien utiliser des mécanismes de prévision qui ont été mis au point pour prévoir le comportement futur de certaines personnes. De fait, nous avons nous-mêmes mis au point nos propres mécanismes, qui nous permettent d'analyser après coup les décisions prises par la Commission des libérations conditionnelles; je pense que cela peut être utile pour identifier les défaillances graves du système, par exemple.

Par contre, mon interprétation générale de la validité des mécanismes de prédiction du comportement futur des gens me permet mal de voir comment ils pourraient être plus qu'un simple soutien de notre système global. De toute façon, je ne vois pas comment ils peuvent être appliqués comme ils le sont, dans certains cas, aux États-Unis.

**M. Desmarais:** Comment êtes-vous parvenu à la conclusion que l'équipe de vérification a dépassé son mandat?

**M. Outerbridge:** Je répondrai en premier à cette question, car je ne veux pas mettre mon principal conseiller juridique sur la sellette, mais je devrais peut-être lui demander de me sortir d'embarras plus tard. Tout d'abord, je sais qu'il y a eu une certaine mécompréhension des termes employés dans le rapport de l'équipe de vérification mais, à la lecture de ce rapport, j'ai eu l'impression que l'équipe disait que nous devrions mettre au point des mécanismes précis pour évaluer notre processus de libération conditionnelle, alors que ce processus a été conçu de telle manière, d'après la loi, qu'il doit, d'une part, répondre à trois critères très généraux et, d'autre part, dépendre de membres nommés ayant reçu une presque totale discrétion quant à l'utilisation de leur jugement personnel.

J'ai lu ce rapport jusqu'à une réunion que j'ai eue avec les représentants du groupe TRACE, il y a quelques jours, et j'avais jusqu'alors l'impression qu'il voulait dire que cette discrétion pratiquement illimitée, accordée par le Parlement, devrait être restreinte par l'instauration de nouveaux mécanismes. C'est pourquoi j'ai fait mes remarques dans la lettre.



*[Texte]*

**Mr. Desmarais:** But you were saying that they were out of their field.

**Mr. Outerbridge:** That is the basis for that statement contained in the letter.

**Mr. Desmarais:** All right. Mr. Yeomans, I would like to come to the problem of parole supervision where you say in your letter of April 27:

... the type and extent of parole supervision does not significantly affect post-incarceration criminal behaviour and that the implications of this have not been assessed.

Then you say later on page two of the same letter:

... the researchers ... are not sure whether or not "post-incarceration criminal behaviour" is an appropriate criterion, and several very recent studies, using other criteria, suggest parole supervision can and does have very beneficial results.

First of all, I would like to know what these other criteria are and, secondly, I would like you to clarify your position vis-à-vis parole supervision.

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, I would suggest that perhaps a very specific answer could come from Mr. Pinder.

**The Chairman:** Mr. Pinder.

**Mr. Pinder:** Mr. Chairman, we have just in the last couple of days been looking at the various studies that have been referred to and Mr. McVie, our chief of case management evaluation, will comment on that for you.

**The Chairman:** Mr. McVie.

**Mr. F. McVie (Chief, Case Management Evaluation, The Correctional Service of Canada):** Yes, Mr. Chairman, I am just trying to touch the particular question.

I believe you read out two portions from previous letters and I am just trying to get the gist of your question.

**Mr. Desmarais:** There seems to be a contradiction in the two statements.

**Mr. McVie:** I believe the first statement, if I am correct, was a statement of the audit team and not made by the Commissioner. I believe the second statement you made, or referred to, was our response to the observation of the audit team. The audit team I think made the observation that the department had not taken a position or assessed the impact of various studies which had been done on parole supervision effectiveness in looking at the value of parole. That, I believe, is the actual observation out of the report.

• 1045

**Mr. Desmarais:** Right.

**Mr. McVie:** What we are saying in response to that is that where there has not been a Ministry-wide Solicitor General response to such studies, or position stated on such studies, within the department and very much so within the Service—formerly the Parole Service, now that portion of the Correctional Service known as Case Management—these studies

*[Traduction]*

**M. Desmarais:** Mais vous disiez que les membres du groupe avaient, en quelque sorte, outrepassé leurs pouvoirs.

**M. Outerbridge:** Je viens de vous expliquer pourquoi.

**M. Desmarais:** Très bien. Monsieur Yeomans, dans votre lettre du 27 avril, vous parlez du problème de la supervision des libérations conditionnelles. Vous dites, en substance:

... la nature et la portée de la supervision des libérations conditionnelles n'affectent pas de manière importante le comportement criminel post-incarcératoire et leurs conséquences n'en ont pas été évaluées.

Plus loin, à la deuxième page de cette lettre, vous dites:

... les analystes ... ne sont pas certains que le «comportement criminel post-incarcératoire» soit un critère approprié et plusieurs études très récentes, basées sur d'autres critères, portent à croire que la supervision des libérations conditionnelles peut et doit avoir des résultats très bénéfiques.

Pourriez-vous donc, tout d'abord, me dire quels sont ces autres critères et, ensuite, préciser votre position vis-à-vis de la supervision des libérations conditionnelles?

**M. Yeomans:** Je crois que M. Pinder pourrait vous donner une réponse assez précise, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Pinder.

**M. Pinder:** Ces derniers jours, monsieur le président, nous avons analysé les diverses enquêtes qui ont été mentionnées et je demanderai à M. McVie, qui est le chef du Service de gestion de l'évaluation des cas, de répondre à la question.

**Le président:** Monsieur McVie.

**M. F. McVie (chef, Gestion de l'évaluation des cas, Service correctionnel du Canada):** Je vais essayer de répondre à cette question, monsieur le président.

Vous venez de lire deux extraits de lettres et j'essaie de comprendre vraiment votre question.

**M. Desmarais:** Il semble qu'il y a contradiction entre ces deux déclarations.

**M. McVie:** Si je ne me trompe, la première déclaration émanait de l'équipe de vérification et non pas du commissaire. Par contre, la seconde constituait notre réponse aux remarques de l'équipe de vérification. Le groupe de vérification a fait remarquer que, dans son examen de l'efficacité des libérations conditionnelles, le Ministère ne s'était pas prononcé et n'avait pas mesuré la portée des diverses études effectuées sur l'efficacité de la surveillance dans le cas des libérés conditionnels. Je pense bien que c'est là la remarque telle qu'elle figure dans le rapport.

**M. Desmarais:** En effet.

**M. McVie:** En réponse à cette remarque, je dois avouer que le ministère du Solliciteur général ne s'est jamais prononcé sur de telles études, n'a jamais pris position, mais qu'au sein du Ministère, et plus particulièrement au sein de ce qui s'appelait anciennement le Service des libérations conditionnelles et qui s'appelle maintenant la Gestion des cas du Service correction-

## [Text]

have indeed been examined, and in some cases have played a very important part in the direction in which we are going. Dr. Attack mentioned one such endeavour we are currently looking at, those cases which possibly would be suitable for release earlier in their sentences. At the same time we have, over the past several years, examined standards and established standards of supervision within the community for various types of cases. We currently designate cases as intensive, periodic, and active, in terms of the degree of contact we should expend with the client as a minimum and the nature of that contact as well, because in reviewing the various studies of the literature which have been done both in the United States and here, there are very strong indications that looking at the kind of supervision applied is the way we can—maybe I can reword that. If you just look at success and failure rates globally, that does not give us a good idea of what types of supervision may be effective and what are not; but in studies which look at different types of supervision being applied, we can do certain things to have a more successful rate of completion of parole.

I think I may be losing track . . .

**Mr. Pinder:** Another specific comment: When the SPICE report was done, we were in a period where we had an extreme increase in our case-loads. Officers were carrying case-loads approaching one hundred. That clearly demonstrated that the size of case-load is impacted on the success rates. When you have one hundred versus the thirty to forty which we now have and which is considered in most research ideal, you can expect a higher rate. So we had an increase in case-load which was not matched with our resources—and we are talking four or five years back. That has subsequently been reversed. Not only have our case-loads come more in line, but also we have had a significant drop in the failure rate. So that, combined with the demonstrated impact of supervision in the control authoritarian role together with the more apropos case-loads, does have a demonstrated effect totally aside from the cost benefits.

In one closing statement, the state of the art question is one you really have to get back to, because one went a long way using Martinson, saying nothing works in parole—well, Martinson died recently and the assassin was Martinson. He has changed his mind and is pointing to some of the more significant impacts of supervision. So I think that is just an indicator even the prime prophet can change his mind.

**The Chairman:** Thank you, Mr. McVie and Mr. Pinder.

Mr. Demarais, you are over your time. You got quite a lengthy answer; that might have contributed to it. We will be back, I think, for a second round.

Before recognizing Mr. Cook, I would like to follow up on one question which you asked about the statement of Mr. Outerbridge.

Mr. Outerbridge, you explained you had recently had a meeting with the Auditor General's staff and the misunderstanding or whatever it was had been resolved. I wonder if, for the record, we could have a statement from perhaps Mr.

## [Translation]

nel du Canada, nous avons examiné ces études, lesquelles, dans certains cas, nous ont grandement influencés dans le choix de la voie à suivre. M. Attack a mentionné une entreprise de ce genre lorsqu'il a dit que nous étudions les cas de détenus qui pourraient éventuellement être libérés plus tôt que prévu. Par ailleurs, nous avons depuis quelques années examiné les normes et établi des normes de surveillance sur ce qui était normal pour divers types de détenus. Tout récemment, nous avons désigné les cas comme étant intensifs, périodiques et actifs, en vue de préciser le degré minimum de contact avec le client ainsi que la nature de ce contact, parce que nous avons constaté, lors de l'examen de diverses études effectuées aux États-Unis et ici, qu'il semblerait y avoir tout lieu de croire que c'est en regardant le genre de surveillance que nous pouvons . . . peut-être puis-je me reprendre. Si vous regardez les taux de succès ou d'échec dans leur ensemble, vous ne voyez pas vraiment le genre de surveillance qui pourrait être efficace; alors que si nous regardez les études qui analysent divers types de surveillance, vous pouvez trouver des mesures à prendre pour augmenter le taux de succès.

Je perds un peu le fil . . .

**M. Pinder:** Une autre remarque particulière: lors de l'étude qui a donné lieu au rapport TRACE, nous étions très occupés de l'augmentation extrême du nombre de nos dossiers. Les agents devaient surveiller presque 100 dossiers. Ceci a clairement démontré que le nombre de dossiers affecte le taux de réussite. Si, au lieu d'avoir 100 dossiers, vous en avez 30 à 40, ce qui est le cas actuellement, nombre que les chercheurs considèrent idéal, vous pouvez vous attendre à un taux de réussite plus élevé. A l'époque, le nombre de dossiers avait augmenté sans que nos ressources suivent. Je parle d'il y a quatre ou cinq ans. Nous voyons le contraire maintenant. Non seulement le nombre de dossiers est-il plus raisonnable mais nous sommes également témoins d'une diminution de nos échecs. Ainsi, il est démontré qu'une meilleure surveillance exercée par les autorités, ainsi qu'une diminution des dossiers, a des répercussions autres que le rendement coût-efficacité.

Pour terminer, je dirais qu'il reste encore beaucoup à faire parce que nous avons longtemps suivi les théories de Martinson, selon lesquelles la libération conditionnelle ne fonctionnait jamais. Eh bien, Martinson est mort récemment, de sa propre main, puisqu'il a changé d'avis et fait maintenant ressortir les effets les plus importants de la surveillance. C'est un signe, lorsque même le plus grand prophète peut changer d'avis.

**Le président:** Merci, monsieur McVie et monsieur Pinder.

Monsieur Desmarais, votre temps est écoulé. On vous a donné une réponse assez longue, ce qui y est peut-être pour quelque chose. Nous reviendrons là-dessus car je crois qu'il y aura un deuxième tour.

Avant de céder la parole à M. Cook, j'aimerais revenir sur quelque chose que vous avez demandé sur la déclaration de M. Outerbridge.

Monsieur Outerbridge, vous avez expliqué que vous aviez récemment eu une réunion avec le personnel du Vérificateur général et que le malentendu n'existait plus. Je me demande, pour le procès-verbal, si M. McNamara ou vous-même, ou



[*Texte*]

McNamara or yourself, or both of you, to tell us how it was resolved.

**Mr. E. F. McNamara (Assistant Auditor General):** Thank you, Mr. Chairman. When we write our annual report, we go over it fairly carefully to see how anything we have said could be misunderstood. If there is the remotest chance of that, then we reword it to avoid misunderstanding.

I think we did encourage some misunderstanding in this particular section of our report on the part of the Parole Board and Mr. Outerbridge in particular. I refer you to paragraph 5.80. In that paragraph you referred to a study done for the Law Reform Commission which recommended that the board, as it said, establish a "set of clear, consistent and explicit criteria for parole decision-making". What we should have gone on to say was that these criteria that the study recommends for decision-making would be very useful for evaluating the effectiveness of decisions after they had been made periodically. We did not mean to suggest that the board should virtually automate its decision-making process. And we certainly do not intend to give advice, particularly unqualified advice, on how to make decisions. But we do hold ourselves out as having some expertise in how you go about evaluating the effectiveness of programs, in this case parole decisions.

• 1050

So we called attention to this work of the Law Reform Commission and, if that report were read, it would show that the commission suggests that these criteria had a number of uses, not the least of which was measuring effectiveness after the fact of the decision. That is what we wanted to focus on. However, wording our report in this manner left Mr. Outerbridge with the reasonable inference that we were telling him how to make decisions, and I guess he would be right in saying that that is a step or two beyond where we should really be going.

When Mr. Outerbridge and I discussed this the other day, as a matter of fact when he read our opening statement that has been tabled today, his remark was, well, it looks like you have changed your position. My response was, well, no, but perhaps we can clarify our position and resolve this minor dispute. Well, it is not minor—this dispute where there is really no justifiable reason.

So that is the root of the misunderstanding, that we unintentionally invited an inference in this section of our report, and we would like to make sure that that inference is not held any further.

**The Chairman:** Thank you, Mr. McNamara. Do you have anything to add to that, Mr. Outerbridge?

**Mr. Outerbridge:** One very quick thing. The problem that made this more difficult for me was that the study of the Law Reform Commission that was referred to was a working paper and it did not represent any policy decision reached even by the Law Reform Commission, and I had been against the statement in the working paper, as I was against what I

[*Traduction*]

peut-être vous deux, ne pourriez pas nous dire de quoi il s'agissait.

**M. E. F. McNamara (Vérificateur général adjoint):** Merci, monsieur le président. Après la rédaction de notre rapport annuel, nous revoyons le texte avec beaucoup d'attention pour nous assurer que rien ne peut y être mal interprété. S'il existe le moindre risque de mauvaise interprétation, nous modifions le texte pour éviter tout malentendu.

Je crois que nous avons encouragé la Commission des libérations conditionnelles, et plus particulièrement M. Outerbridge, à mal interpréter un paragraphe de notre rapport. Il s'agit du paragraphe 5.80. Dans ce paragraphe, il est question d'une étude effectuée par la Commission de réforme du droit qui recommande que la Commission des libérations conditionnelles établisse «des critères clairs, uniformes et explicites pour les décisions de libération conditionnelle». Nous aurions dû ajouter que les critères de décision préconisés dans l'étude seraient des plus utiles pour évaluer périodiquement l'efficacité des décisions. Nous ne voulions pas proposer que la Commission automatise son processus de prise de décision. Nous n'avions pas non plus l'intention de donner des conseils, surtout des conseils non fondés sur la façon de prendre des décisions. Par contre, nous prétendons avoir une certaine compétence dans la façon d'évaluer l'efficacité des programmes et, dans ce cas particulier, des décisions sur les libérations conditionnelles.

Nous avons donc attiré l'attention sur cette étude de la Commission de réforme du droit et, si vous avez lu ce rapport, vous savez qu'on y suggère plusieurs utilisations de ces critères, dont le moindre n'est pas l'évaluation de l'efficacité après coup. C'était sur cet aspect que nous voulions mettre l'accent. Toutefois, en formulant notre rapport de la sorte, M. Outerbridge pouvait comprendre que nous lui disions comment prendre des décisions et je suppose qu'il aurait alors eu raison de dire que nous sommes allés trop loin.

Lorsque M. Outerbridge et moi-même en avons discuté l'autre jour, lorsqu'il a lu la déclaration que nous avons déposée aujourd'hui, il a déclaré qu'il lui semblait que nous ayons changé de position. Je lui ai répondu que non mais que nous pouvions peut-être préciser notre position et résoudre ce petit litige. En fait, ce n'est pas petit... ce litige que rien ne justifie.

Voilà la source du malentendu: nous avons, sans le vouloir, donné lieu à certaines déductions dans ce paragraphe de notre rapport et nous voulons nous assurer que nous avons détruit cette impression erronée.

**Le président:** Merci, monsieur McNamara. Avez-vous quelque chose à ajouter monsieur Outerbridge?

**M. Outerbridge:** Une chose, très rapidement. C'était un peu difficile pour moi, en ce sens que l'étude de la Commission de réforme du droit dont il est question n'est en fait qu'un document de travail et ne représente aucune politique qu'aurait décidé de préconiser la Commission de réforme du droit. Or, je m'étais opposé à cette déclaration dans le document de

## [Text]

thought was inferred in this other. So it is all cleared up and I am quite satisfied with the way it reads now.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Outerbridge. Mr. Cook.

**Mr. Cook:** Thank you, Mr. Chairman. Gentlemen, you gave me one figure I was concerned about and that was the incarceration rate, ninth in the western world, I gather. What is our recidivist rate? Is it one of the highest in the world, or is it not?

**Mr. Outerbridge:** No.

**Mr. Cook:** This again is another one of the popular myths, I gather.

**Mr. Outerbridge:** This is another one. Well, again, the first statement about ninth is a very broad attempt to destroy a myth with a brutal meat axe because we cannot be precise in comparing criminal justice systems from one country to the other. The same fallacy would apply if we had tried to look at recidivism rates between countries as well.

**Mr. Cook:** If you let nobody out you have a zero recidivist rate.

**Mr. Outerbridge:** That is just about it.

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, I think I could give a fairly short answer which would help clarify that. We recently completed an analysis of inmates who were released from penitentiary in 1970—I am dealing only with the federal penitentiary system—and we tracked them for five years. Of those who were released in 1970, 33 per cent came back in that five-year period. Of those who were released in 1974, 22 per cent came back in the five-year period. The five-year period was chosen because it clearly tapers off and the number who would come back in the sixth, seventh and eighth year would be very small. So 33 per cent of those released in 1970 came back within five years, and 22 per cent of those who were released in 1974 came back.

**Mr. Cook:** You hope now, sir, you have established a trend line?

**Mr. Yeomans:** I wish I could believe it.

• 1055

**Mr. Cook:** All right. Mr. Outerbridge, I think I am on your side on this one as opposed to the Auditor General because in going through the details of the Auditor General's recommendations it strikes me that being auditors—and it works in many departments but I am not so sure it works so well in a social program, particularly of this type—they seem to be attempting to apply some kind of quantitative assessment to what is really a qualitative function. I do not know that the SPICE system actually applies to you people as long as you are continuing to do research in the area and as long as you are continuing to look at the best research done in the world, as the state of the art has been mentioned several times, and nobody seems to have the real answers. I am not so sure that using SPICE or attempting to evaluate is particularly proper or particularly valid in terms of your function. Perhaps I could even go further than that and suggest that really it is a question of policy. Perhaps the legislation is wrong because

## [Translation]

travail, comme je me suis opposé à ce que je pensais être les conclusions dans ce paragraphe. Tout a été précisé maintenant et je suis très satisfait du texte tel qu'il est rédigé maintenant.

**Le président:** Merci, monsieur Outerbridge. Monsieur Cook.

**M. Cook:** Merci, monsieur le président. Messieurs, vous m'avez donné un chiffre qui m'intéressait, lorsque vous avez dit que nous avons le neuvième taux d'incarcération en Occident, si j'ai bien compris. Quel est notre taux de récidive? S'agit-il d'un des taux les plus élevés du monde ou non?

**M. Outerbridge:** Non.

**M. Cook:** Il s'agit là encore d'un mythe populaire, je suppose.

**M. Outerbridge:** C'est un autre mythe. Encore une fois, lorsque je vous ai répondu que nous étions neuvième, je tentais d'une façon très générale de détruire un mythe parce qu'en fait, nous ne pouvons pas comparer avec précision les régimes judiciaires d'un pays à l'autre. Il est aussi faux de tenter d'examiner d'un pays à l'autre le taux de récidive.

**M. Cook:** Si vous ne libérez personne, votre taux de récidive sera zéro.

**M. Outerbridge:** C'est à peu près cela.

**M. Yeomans:** Monsieur le président, je pense pouvoir répondre assez rapidement pour éclaircir la chose. Récemment, nous avons terminé une analyse du cas des détenus qui ont été libérés en 1970, je parle uniquement des pénitenciers fédéraux, nous les avons suivis pendant cinq ans. Sur ceux qui ont été relâchés en 1970, 33 p. 100 sont revenus au cours de cette période de 5 ans. Sur ceux relâchés en 1974, 22 p. 100 sont revenus. Si nous avons choisi une période de 5 ans, c'est qu'ensuite, au cours de la sixième, de la septième et de la huitième années, le taux de récidive est très faible. Pour résumer, donc, 33 p. 100 des détenus libérés en 1970 sont revenus dans les 5 ans, et 22 p. 100 de ceux relâchés en 1974 sont revenus.

**M. Cook:** Vous espérez avoir ainsi obtenu une indication de tendance?

**M. Yeomans:** J'aimerais bien le croire.

**M. Cook:** Très bien. Monsieur Outerbridge, je crois que je prends votre parti dans cette affaire, plutôt que celui du vérificateur général, car en examinant le détail des recommandations du vérificateur général, il me semble qu'en tant que vérificateur;... cela fonctionne dans de nombreux ministères, mais je ne suis pas persuadé que ce soit le cas pour un programme social, surtout comme celui-ci... on semble tenté d'évaluer sur le plan consultatif ce qui est en réalité une fonction qualitative. Que je sache, le programme T.R.A.C.E. ne s'applique pas vraiment à vous, dans la mesure où vous continuez des recherches dans ce domaine et dans la mesure où vous tentez d'appliquer les résultats de la meilleure recherche effectuée dans le monde entier, les dernières trouvailles comme on l'a mentionné plusieurs fois, et personne ne semble avoir de réponses définitives. Je ne suis pas convaincu que T.R.A.C.E. ou une évaluation quelconque convienne particulièrement ou soit particulièrement valable en ce qui concerne votre tâche.



[Texte]

actually in some of the things that SPICE wants you to do there is a certain impediment simply because of the terms of reference of the policy set by the legislation. Would that be a fair statement, sir?

**Mr. Outerbridge:** It would, although I find myself in the unusual position of now wanting to come out of the SPICE corner and flail away because it seems to me that what they intended was that it might be possible to develop mechanisms which would allow for the post-hope monitoring of consistency in decisions, and I have no problem with that.

As a matter of fact, the Parole Board, as I said in our statement, has made as the second top priority for next year the development of those mechanisms which will not invade the qualitative component of our work, and to that degree I agree entirely with you. But there are many quantitative kinds of things that I think can help us get a little closer to reality and can be, if nothing else, a consciousness-raising process for the members of the board who are dealing day by day on cases and sometimes may get foggy on the broad principle.

**The Chairman:** Mr. Cook, if I may just interject, I thought that was a very pertinent question but were you extending that also to the parole service, or to the board only?

**Mr. Cook:** To the act and to the whole service, which was actually the next question involved with the parole service. A very specific question, gentlemen: how many parolees does an individual parole officer look after?

**The Chairman:** Mr. Pinder.

**Mr. Pinder:** Thank you, Mr. Chairman. Our caseloads, to be very specific, in a large urban centre, where they are geographically available, will be between 32 and 40, and in the more isolated geographic areas approximately 28.

**Mr. Cook:** With similar parole services in other parts of the world, how does that 40 parolees per caseworker compare?

**Mr. Pinder:** That fits right with the commonly accepted international standards. It fits within the standards of the American Correctional Association Commission on Accreditations, of which we have the first parole offices and the first service accredited in the world. Just recently our Atlantic region met the accreditation standards and our whole service is currently being subjected to the accreditation process, and we expect to be the first service in the world so accredited.

**Mr. Cook:** The point I think I was trying to make, gentlemen... and again I do not think I am against you, if I may be accused of anything, and as opposed to the Auditor General, and sometimes I think the Auditor General attempts to do too much too. But basically you are monitoring all research in the world. You are looking at any breakthroughs in terms of methodology or in terms of evaluation. You are applying these as they are pertinent to the system in Canada in accordance

[Traduction]

J'irai même jusqu'à dire qu'en réalité c'est une question de politique. Peut-être la loi est-elle mal formulée puisqu'en fait votre mandat, tel qu'il y est défini, vous nuirait certainement dans vos tentatives d'appliquer les directives de T.R.A.C.E. Est-ce juste, monsieur?

**Mr. Outerbridge:** Oui, bien que je doive avouer que je me trouve maintenant dans la position inhabituelle de vouloir quitter le groupe T.R.A.C.E., sans en laisser, puisqu'il me semble qu'on y préconise la mise au point de mécanismes qui permettraient l'évaluation après coup de la cohérence des décisions et je ne m'y oppose pas du tout.

A vrai dire, la Commission des libérations conditionnelles, comme je l'ai dit dans notre déclaration, a fixé comme deuxième priorité, pour l'an prochain, l'élaboration de mécanismes qui n'empièteraient pas sur l'élément qualitatif de notre travail et, de ce point de vue, je suis parfaitement d'accord avec vous. Néanmoins, il existe de nombreux éléments quantitatifs qui peuvent nous aider à cerner de plus près la réalité et qui peuvent, à défaut d'autres choses, servir pour éveiller le subconscient des membres de la Commission qui étudient, jour après jour, les dossiers et qui, pour cette raison, peuvent perdre de vue les politiques de la commission.

**Le président:** Monsieur Cook, si vous me permettez de vous interrompre, j'ai trouvé votre question très pertinente mais j'aimerais savoir si vos remarques s'adressent au service correctionnel du Canada ou uniquement à la Commission des libérations conditionnelles?

**Mr. Cook:** A tout le service, car j'allais justement poser ma prochaine question sur le service correctionnel. J'ai maintenant une question très précise, messieurs: un agent de libération suit le dossier de combien de détenus libérés?

**Le président:** Monsieur Pinder.

**Mr. Pinder:** Merci, monsieur le président. Pour être très précis, dans un grand centre urbain, où c'est possible, le nombre de dossiers confiés est de 32 à 40; dans les régions plus isolées, environ 28.

**Mr. Cook:** Comment ce nombre de 40 libérés par agent se compare-t-il avec ce qui se fait ailleurs au monde?

**Mr. Pinder:** C'est tout à fait conforme aux normes couramment acceptées dans le monde. C'est tout à fait conforme aux normes de la American Correctional Association Commission on Accreditations, dont nous sommes le premier bureau et le premier service à recevoir une accréditation. Tout récemment, nos services dans la région de l'Atlantique ont atteint les normes d'accréditation et, à l'heure actuelle, tout le service fait l'objet d'une étude pour obtenir l'accréditation; nous nous attendons à être le premier service au monde à être ainsi accrédité.

**Mr. Cook:** Ce que je voulais faire valoir, messieurs... est encore une fois, je ne suis pas contre vous, d'ailleurs, si l'on peut m'accuser de quoi que ce soit, c'est de m'opposer au vérificateur général car j'estime parfois que le vérificateur général essaie de trop en faire. En fait, vous étudiez toute la recherche effectuée au monde. Vous cherchez à saisir toutes les données en méthodologie ou en évaluation. Vous les appliquez dans la mesure où elles ont trait au régime du Canada,

*[Text]*

with the policy and the direction of the legislation. As a result of that, you basically are going through the evaluative process even though it may not be in the particular form of SPICE or in the particular form the Auditor General would like you to do and which would make it more convenient. Is that correct?

**Mr. Outerbridge:** Yes.

**Mr. Cook:** Well, I guess we can end it there. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I have two more questioners before I go to the second round. I have Mr. Bosley and Mr. Lamontagne and then I am going to begin the second round. I was going to follow the order I had on the first round on the assumption that all of you would again like to participate. Is that fair?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Bosley.

**Mr. Bosley:** Mr. Chairman, a couple of little questions. In fact, I am intrigued by some of the numbers that are coming out. It may not relate directly to the effectiveness of this but I think it perhaps does.

• 1100

Earlier, sir, Mr. Outerbridge made a statement about a 29 per cent failure rate, 12 per cent of which are technical failures. I am not clear whether you meant 12 per cent of the 29 or 12 per cent of the 100.

**Mr. Outerbridge:** Of those released on parole during 1978, 29 per cent were returned to prison at some point during their parole. Of that 29 per cent, 12 per cent are technical failures.

**Mr. Bosley:** That is 12 per cent of the 29 per cent.

**Mr. Outerbridge:** Of the 29.

**Mr. Bosley:** So 26 per cent roughly are technical failures.

**Mr. Outerbridge:** No. Seventeen per cent commit other offences.

**Mr. Bosley:** So it is not 12 per cent of 29, it is 12 per cent of 100.

**Mr. Outerbridge:** I am very sorry. Yes, of 100 per cent.

**Mr. Bosley:** That is what you had on the record, and I wanted to be very clear.

**Mr. Outerbridge:** Thank you very much. I am sorry about that.

**The Chairman:** Mr. Bosley.

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, if I may, that is an important point, because it explains the apparent difference between the figures used by Mr. Outerbridge and those that appear in my statement. We had used those to refer to those parolees who committed some sort of crime and were brought back into the system because of criminal offences, whereas the difference is that some may commit a technical violation of parole and the parole officer returns them to the institution.

*[Translation]*

conformément à la politique et à l'intention de la loi. Par conséquent, en fait, vous appliquez un processus d'évaluation même si ce n'est pas en TRACE ni dans la forme particulière que souhaiterait le vérificateur général, pour qui ce serait plus commode, n'est-ce pas?

**M. Outerbridge:** Oui.

**M. Cook:** Je crois que c'est tout. Merci, monsieur le président.

**Le président:** J'ai encore deux noms sur ma liste avant de passer au deuxième tour. J'ai les noms de M. Bosley et de M. Lamontagne et ensuite nous commencerons le deuxième tour. J'allais suivre le même ordre qu'au premier tour, parce que j'ai supposé que vous vouliez tous participer de nouveau. Cela vous va-t-il?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Monsieur Bosley.

**M. Bosley:** Monsieur le président, j'ai quelques petites questions. A vrai dire, je suis intrigué par certains des chiffres que vous avez donnés. Cela n'a peut-être rien à voir directement avec l'efficacité, mais peut-être que si.

Plus tôt, monsieur Outerbridge a déclaré qu'il y a un taux d'échec de 29 p. 100, dont 12 p. 100 pour des raisons techniques. Je n'ai pas très bien compris si vous vouliez dire 12 p. 100 des 29 p. 100 ou 12 p. 100 du total.

**M. Outerbridge:** Des détenus libérés conditionnellement en 1978, 29 p. 100 ont été renvoyés en prison pendant leur libération. De ces 29 p. 100, 12 p. 100 ont échoué pour des raisons techniques.

**M. Bosley:** Donc il s'agit de 12 p. 100 des 29 p. 100?

**M. Outerbridge:** Oui.

**M. Bosley:** Donc environ 26 p. 100 ont échoué pour raisons techniques.

**M. Outerbridge:** Non. 17 p. 100 des détenus libérés sur parole ont commis d'autres délits.

**M. Bosley:** Donc ce ne serait pas 12 p. 100 de 29 mais 12 p. 100 tout court.

**M. Outerbridge:** Excusez-moi. Oui, sur le total.

**M. Bosley:** C'est ce que vous aviez dit et je voulais être certain d'avoir bien compris.

**M. Outerbridge:** Merci beaucoup. Je regrette.

**Le président:** Monsieur Bosley.

**M. Yeomans:** Monsieur le président, avec votre permission, c'est une question importante car cela explique la différence apparente entre les chiffres cités par M. Outerbridge et ceux qui figurent dans ma déclaration. Nous avons utilisé ces chiffres en parlant des détenus libérés qui avaient commis un crime quelconque et qui revenaient dans le système alors que certains peuvent commettre une infraction technique aux conditions de leur libération et l'agent des libérations les renvoie au pénitencier.



[*Texte*]

**Mr. Bosley:** The problem I was having with the other interpretation of the figures was your statement that 22 per cent were coming back after they had been kept in for the full term. If the original statement of the figures was correct, one would draw the inference that the safest way to reduce recidivism is to keep them in jail for a full term. That is a statistical interpretation that I wanted to clear up.

My second question is, I guess, again to you, Mr. Outerbridge. I appreciate the dilemma you have in what you refer to as evaluating fourth, fifth and sixth percentiles. Have you tracked the failure rate against the percentile decisions?

**Mr. Outerbridge:** No.

**Mr. Bosley:** You have a risk measurement system. You describe it as low risk to high risk, with toughs in the middle.

**Mr. Outerbridge:** Yes.

**Mr. Bosley:** Tough decisions to take. I do not know what your percentage system is, but I would like to know how you measure. Let me restate it. The global statement of people who return, having committed a crime that is more than a parole violation: in order to know whether your system of measurement is effective, we have to know, I suspect, where those failures come from in terms of the percentile decision.

**Mr. Outerbridge:** Our problem is that we have not implemented, across the board, the system that was developed. We have done it selectively. The problem, as you know, in a system like this is that the evaluation of it has certain implications in terms of man-years, and we have not yet implemented it except to the degree that we have tried it selectively in one region over a period of time with some 400-odd cases, some of which had been dealt with prior to the development of this mechanism, and some after the development of the mechanism we went through and reviewed a total of 425 cases, *post hoc*, to see whether or not the results of that had any relationship to the predictive scores that had come forward, and we found there was a very high correlation. But no, we did not look at the particular question you are talking about.

**Mr. Bosley:** So we do not know whether the failure rate is greater or higher based on the evaluation that the parole board staff would make.

**Mr. Outerbridge:** We did find that in the groups, based on the level of risk, the recommendation of the field staff added to the validity of the initial risk grouping. Therefore, the combination of the prognostic category with the field recommendation tends to increase the batting average. This is one of the results that came from this. It has not been validated and so on, but still, the combination of the prognostic category—that is, the prediction device—with the field recommendation when they were correlated tended to increase the batting average, which was the predictive validity of instrument. Again, this is very preliminary. We have not had a chance to validate it, as I said. There were three or four general findings that came from our initial monitoring process.

[*Traduction*]

**M. Bosley:** J'ai également du mal à interpréter les chiffres donnés dans votre déclaration voulant que 22 p. 100 des détenus reviennent après avoir purgé toute leur sentence. Si les chiffres étaient justes la première fois, il faudrait en conclure que la meilleure façon de réduire le taux de récidive c'est de garder les détenus en prison pour purger toute leur peine. C'est cette interprétation statistique que je voulais éclaircir.

Ma deuxième question s'adresse encore à vous, monsieur Outerbridge. Je comprends très bien le dilemme auquel vous faites face pour évaluer ce que vous appelez le quatrième, le cinquième et le sixième percentiles. Avez-vous comparé le taux d'échec au pourcentage des décisions?

**M. Outerbridge:** Non.

**M. Bosley:** Vous avez une méthode de calculer les risques. Vous décrivez les risques comme étant de faibles à élevés, avec les difficiles au milieu.

**M. Outerbridge:** Oui.

**M. Bosley:** Les décisions qui sont difficiles à prendre. Je ne connais pas votre système de pourcentage mais j'aimerais savoir comment vous procédez pour mesurer. Laissez-moi me reprendre. Le nombre global de détenus qui reviennent après avoir commis un crime, autre qu'une infraction aux conditions de leur libération: si nous voulons savoir si votre système d'évaluation est efficace, il nous faut savoir, j'ai bien l'impression, où se situent les échecs dans la percentile.

**M. Outerbridge:** Le problème, c'est que nous n'avons pas mis en œuvre, partout, le système que nous avons mis au point. Nous l'avons fait sur une base sélective. Le problème, comme vous le savez, c'est que dans un système comme le nôtre, pour effectuer l'évaluation, il faut un certain nombre d'années-hommes et nous ne les avons pas encore sauf dans une région, pendant une certaine période pour l'étude de quelque 400 dossiers, certains déjà ouverts avant l'élaboration de ce mécanisme et d'autres ouverts après. Nous avons en tout étudié 425 dossiers, *post hoc*, pour voir si les résultats étaient ou non reliés au taux de prédiction et nous avons constaté que la corrélation était très élevée. Toutefois, nous n'avons pas examiné l'aspect particulier dont vous parlez.

**M. Bosley:** Donc vous ne savez pas si le taux d'échec serait plus élevé si le personnel de la Commission des libérations conditionnelles effectuait une évaluation.

**M. Outerbridge:** Nous avons constaté que dans les groupes, constitués selon le niveau de risque, la recommandation du personnel sur place rendait plus valable le groupement initial des détenus par risque. Par conséquent, si nous combinons notre capacité à faire des pronostics avec les recommandations du personnel sur place, nous augmentons notre moyenne. C'est l'un des résultats de cette étude. Nous n'avons rien pour le confirmer mais si nous combinons les pronostics, c'est-à-dire notre mécanisme de prédiction, avec la recommandation du personnel sur place, nous augmentons notre moyenne et la validité du mécanisme. Encore une fois, tout ceci est très préliminaire. Nous n'avons pas eu l'occasion de vérifier les données, comme je l'ai dit. Toutefois, trois ou quatre constatations d'ordre général sont ressorties de la première vérification.

[Text]

[Translation]

• 1105

**Mr. Bosley:** Okay, just a quick question. How are you going to proceed in terms of evaluating your evaluation mechanisms? I mean, is it not absolutely necessary that you do so in order to know whether they are effective? Is that not the question then?

**Mr. Outerbridge:** Yes, that is the question. What we are talking about is something that was completed about four or five months ago. As I have said, in terms of our goals and objectives, what has been indentified, as the second priority in terms of our next year planning, is the very matter that you are pointing to.

**Mr. Bosley:** So we can expect, at some point, to find in the next go-around that you will have evaluated your evaluative mechanisms?

**Mr. Outerbridge:** Yes.

**Mr. Bosley:** Is the criteria success rate? Is the non-recidivism of people on parole a reasonable criteria for measuring success, and will we keep using this one? Is that the one you use?

**Mr. Outerbridge:** That is the one that this mechanism is designed to use.

**Mr. Bosley:** That is a reasonable one?

**Mr. Outerbridge:** I suppose, in the hard currency of public opinion, yes it is. It is certainly the way by which we are evaluated.

**Mr. Bosley:** I have two technical questions, Mr. Chairman, that are really for information, if I may. I really would like to know what experimentation has been made with using retrained ex-convicts as parole officers? Do we do that? Have we looked at it?

**The Chairman:** Mr. Yeomans.

**Mr. Yeomans:** Mr. Pisapio, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Pisapio.

**Mr. Bosley:** Is there any evidence that they are more successful or not successful as parole officers?

**Mr. L. Pisapio (Deputy Commissioner, Offender Programs, The Correctional Service of Canada):** Mr. Chairman, first of all, I think it must be said that there is no empirical study to prove or disprove what I think your question is leading to, but, in order to help address the question, the National Parole Service has, in fact, over the years, employed ex-offenders. I think, as of today, if my memory serves me correctly, we have in the area of three in our whole service who are, in fact, ex-offenders.

**Mr. Bosley:** Out of how many?

**Mr. Pisapio:** Out of a total staff of 600 parole officers.

**Mr. Bosley:** One, you do not think there is any evidence and, two, you have not developed an empirical study of your own to test whether the success rate of supervising parolees by people who have been previous parolees or previous convicts is greater or less?

**M. Bosley:** Très bien, une question rapide. Comment allez-vous évaluer vos mécanismes d'évaluation? Après tout, cela n'est-il pas indispensable pour savoir s'ils sont efficaces? N'est-ce pas là toute la question?

**M. Outerbridge:** Oui, en effet. Nous discutons justement de quelque chose que nous avons terminé il y a environ quatre ou cinq mois. Comme je l'ai dit, nous avons justement accordé à cette question la deuxième priorité pour l'an prochain.

**M. Bosley:** La prochaine fois que vous viendrez, vous aurez donc évalué vos mécanismes d'évaluation?

**M. Outerbridge:** Oui.

**M. Bosley:** Quel est le critère du taux de succès? Est-il raisonnable de calculer ce taux en fonction du nombre de détenus qui, après avoir été libérés conditionnellement, ne récidivent pas? Est-ce là le critère que vous utilisez?

**M. Outerbridge:** Ce mécanisme a été conçu pour utiliser ce critère.

**M. Bosley:** C'est un critère raisonnable?

**M. Outerbridge:** Je suppose que dans l'opinion publique, oui. C'est certainement le critère qu'on utilise pour nous évaluer.

**M. Bosley:** J'ai deux questions à poser, monsieur le président. J'aimerais vraiment savoir si des expériences ont été faites pour savoir si on pouvait recycler d'anciens détenus pour les utiliser comme agents des libérations conditionnelles? Cela se fait-il? Avez-vous étudié la question?

**Le président:** Monsieur Yeomans.

**M. Yeomans:** Monsieur Pisapio, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Pisapio.

**M. Bosley:** Existe-t-il des preuves que les anciens détenus font de bons ou de mauvais agents de libération conditionnelle?

**M. L. Pisapio (commissaire adjoint, Programmes des délinquants, Service correctionnel du Canada):** Monsieur le président, aucune étude empirique ne démontre ou ne dément ce à quoi vous voulez en venir, mais je peux vous dire que la Commission nationale des libérations conditionnelles se sert depuis des années d'anciens délinquants. En ce moment, si j'ai bonne mémoire, nous avons trois anciens délinquants dans tout le service.

**M. Bosley:** Sur combien?

**M. Pisapio:** Sur un effectif total de 600 agents de libération conditionnelle.

**M. Bosley:** Premièrement, vous ne croyez pas qu'il existe de preuve et, deuxièmement, vous n'avez pas effectué d'étude empirique pour vérifier si le taux de succès était plus élevé ou non lorsque vous faisiez surveiller les détenus en libération



[Texte]

**Mr. Pisapio:** That is correct. We do not have that and neither are we aware of any empirical evidence in any other jurisdiction.

**Mr. Bosley:** I will send you some.

**Mr. Pisapio:** I beg your pardon?

**Mr. Bosley:** I said I will send you some.

**Mr. Pisapio:** I would be glad to have it.

**Mr. Bosley:** That is all, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bosley.

**Mr. Lamontagne:**

**Mr. Lamontagne:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to mention at the beginning that I have had communication with the parole board in the past and the answers have always been adequate and very explicit, so I think, Mr. Chairman, that maybe some of the effectiveness is well deserved.

As I see it, the federal parole system is part of an integrated policy of trying to rehabilitate inmates, and I find it hard to understand how you can evaluate a small part of all that system without evaluating, I would say, the correctional system as a whole and the rehabilitative system in that. Has there been any thought of trying to do that instead of trying just a small part of it?

**The Chairman:** Mr. McNamara.

**Mr. McNamara:** Thank you, Mr. Chairman. We did not examine the evaluation practices employed throughout the correctional system that would cover the police forces, I suppose, the penitentiaries, as well as the parole system, so we cannot comment on the presence or lack of those measurement procedures. We did say that neither the parole board nor the parole service could individually or together be accountable entirely for the success of inmates on parole. We did nevertheless think that they should somehow try to measure their contribution to that, and I think both of those agencies would probably agree that they ought to and they are trying to make their contribution. But as we over time look at the other pieces of the correctional system, we will have something to say at that time.

• 1110

**The Chairman:** Mr. Goodwin would like to comment.

**Mr. Goodwin:** Mr. Chairman, Mr. Yeomans also might like to comment on the work that the correctional service has done very recently to establish a comprehensive plan for a program evaluation, and under the policy that we are operating in in program evaluation, there is an obligation on all departments to develop a plan for evaluation, as I said earlier, that would encompass all of the activities of the department.

Now, when we reach that bright new world where departments will have been able to identify the evaluable programs for which they are responsible, I think it will give us a great opportunity then to see the relationship between and among

[Traduction]

conditionnelle par d'anciens détenus, que ceux-ci aient bénéficié de la libération conditionnelle ou non.

**M. Pisapio:** C'est exact. Nous ne le faisons pas et nous n'avons pas non plus eu connaissance de preuves certaines recueillies ailleurs.

**M. Bosley:** Je vous en enverrai.

**M. Pisapio:** Je vous demande pardon.

**M. Bosley:** J'ai dit que je vous en enverrai.

**M. Pisapio:** Je serais heureux de les voir.

**M. Bosley:** C'est tout, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Bosley.

Monsieur Lamontagne.

**M. Lamontagne:** Merci, monsieur le président. J'aimerais mentionner dès le début que chaque fois que j'ai communiqué avec la Commission des libérations conditionnelles, ses réponses ont toujours été adéquates et très précises; je crois donc, monsieur le président, que certains compliments sur son efficacité sont tout à fait justifiés.

A mon avis, le système fédéral des libérations conditionnelles fait partie d'une politique intégrée qui vise à réhabiliter les détenus; or, j'ai du mal à comprendre comment il est possible d'évaluer une petite partie d'un ensemble sans évaluer cet ensemble, à savoir le Service correctionnel, ainsi que le Service de réhabilitation qui en est un élément. A-t-on songé à procéder de cette façon plutôt que de tenter d'effectuer une évaluation partielle?

**Le président:** Monsieur McNamara.

**M. McNamara:** Merci, monsieur le président. Nous n'avons pas examiné les méthodes d'évaluation utilisées dans tout le Service correctionnel, y compris dans les forces policières, les pénitenciers ainsi que le service des libérations conditionnelles. Et donc, nous ne pouvons pas nous prononcer sur la présence ou l'absence de procédures d'évaluation. Nous avons dit que ni la Commission nationale des libérations conditionnelles ni le Service correctionnel du Canada ne pouvaient, seuls ou ensemble, être entièrement responsables du succès du système des libérations conditionnelles. Nous avons toutefois pensé que ces deux organismes devraient tenter d'évaluer leur contribution et je crois d'ailleurs qu'ils sont d'accord là-dessus. Lorsque nous examinerons les autres éléments du régime correctionnel, nous aurons d'autres choses à ajouter.

**Le président:** M. Goodwin aimerait intervenir.

**M. Goodwin:** Monsieur le président, M. Yeomans aimerait peut-être dire quelques mots au sujet du travail effectué tout récemment par le service correctionnel en vue de préparer un plan exhaustif d'évaluation des programmes; conformément à la politique à laquelle nous sommes assujettis, tous les ministères sont obligés de concevoir un plan d'évaluation portant sur toutes leurs activités.

Lorsqu'enfin sera venu le moment où les ministères seront en mesure d'identifier les programmes «évaluables» dont ils sont responsables, je crois que nous serons alors en mesure de voir la relation existant entre les divers programmes et peut-

## [Text]

the various departmental programs and perhaps bring another level of consideration as to how these programs could be evaluated in a way that the findings of the evaluations would take on a greater meaning, if you like, than simply looking at one specific program component within one department. That is certainly true not just in the subject area under discussion this morning, but it is very true in other areas of economic and social programs as well. That is something that we would encourage in the future. We just simply have not got that foundation sufficiently in place in order to do it now, but I would hope that within the next year or year and a half or so we will certainly be able to make those initial steps into areas that are interdepartmental in nature and possibly in some cases federal-provincial as well.

**The Chairman:** Mr. Yeomans, do you have any comment on that?

**Mr. Yeomans:** I think that is a very full answer. We have a five-year plan for the evaluation of all of our programs. We are doing five programs a year and we are well launched into that now.

**Mr. Lamontagne:** Thank you, Mr. Chairman. On 5.79 it is stated:

Our audit revealed that the Parole Board was not in a position to evaluate its effectiveness since it has not specified criteria for assessing the quality and consistency of its decisions.

Then you enumerate three of the criteria. Do you not think that these three criteria, in order to evaluate truly the effectiveness of the program, of the system, would need a fourth one, which would be that once the inmate is out on parole, to try to follow him up to see his *feuille de route* and to try to see how efficient he is in life or in his surroundings before assessing if your parole was right or not? How many of these people come back? I have heard some nice things. I have heard some inmate come to me and say: I wish I were back in prison because this world is not very welcoming. Do you not think of a fourth criterion or something of the kind, and have you ever thought of other criteria that would help you to be more efficient in your problem?

**The Chairman:** Mr. Outerbridge.

**Mr. Outerbridge:** Mr. Chairman, Mr. Lamontagne, the three criteria that are found in legislation now are the considerations that Parliament expects that we will utilize in deciding whether or not a person should be released in the first instance. The question of subsequent follow-up I think goes back to Mr. Bosley's question and the basis by which we assess whether or not success has been effected. In this regard it seems to me very important for us to recognize the fact that the decisions that are made within the penal system, the decisions made by the Parole Board are at the end of a very long continuum which extends back into the community and, with respect, are an inordinately complex thing that extend beyond interdepartmental, federal-provincial. They go back into our educational system, our welfare system, our social system and so on. The difficulty we have in attempting to anticipate and to use the success or failure at the end of that

## [Translation]

être même de passer à un autre niveau à savoir comment évaluer ces programmes de façon à ce que nos constatations aient plus de portée que si nous examinons simplement un programme précis d'un ministère. Cela est vrai, non seulement du sujet que nous étudions ce matin, mais aussi des programmes économiques et sociaux. Nous devrions encourager cette démarche à l'avenir. Les fondations ne sont pas encore assez solides pour le faire maintenant, mais j'ose espérer que d'ici à un an et demi, nous serons en mesure d'aborder des domaines d'ordre interministériel et peut-être même fédéral-provincial.

**Le président:** M. Yeomans, avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

**M. Yeomans:** Je trouve que la réponse est très complète. Nous avons un plan quinquennal d'évaluation de tous nos programmes. Nous évaluons cinq programmes par année et les choses vont bon train.

**M. Lamontagne:** Merci, monsieur le président. Au paragraphe 5.79, on peut lire:

notre vérification a révélé que la Commission des libérations conditionnelles n'était pas en mesure d'évaluer sa propre efficacité, car elle ne dispose d'aucun critère particulier pour évaluer la qualité et l'uniformité de ses décisions.

Ensuite vous énumérez trois critères. Ne croyez-vous pas que, pour évaluer vraiment l'efficacité du système, il faudrait y rajouter un quatrième critère? En d'autres termes, une fois le détenu libéré conditionnellement, il faudrait essayer de le surveiller pour voir s'il s'adapte bien à sa nouvelle vie, avant de décider si vous avez eu raison ou non de lui accorder cette libération? Combien d'entre eux reviennent? J'ai entendu des choses étonnantes. Certains détenus sont venus me dire qu'ils aimeraient bien retourner en prison, car ce monde n'est pas très accueillant. Ne pensez-vous pas qu'un quatrième critère, ou quelque chose du genre, vous aiderait à étudier le problème de façon plus efficace?

**Le président:** Monsieur Outerbridge.

**M. Outerbridge:** Monsieur le président, monsieur Lamontagne, les trois critères qui existent actuellement dans la Loi sont ceux que le Parlement nous demande d'utiliser avant de décider si, premièrement une personne doit ou non être relâchée. La question de la surveillance du détenu ainsi libéré nous ramène à celle de M. Bosley et aux critères sur lesquels nous nous fondons pour évaluer si la libération est ou non un succès. A cet égard, il ne faut pas oublier que les décisions prises par les tribunaux et par la Commission des libérations conditionnelles sont l'aboutissement d'un processus très long qui commence au sein de la collectivité elle-même et qui, de façon très complexe, se répercute jusqu'aux niveaux fédéral et provincial. En effet, ces décisions ont leurs racines profondes dans notre système d'éducation, dans notre système de bien-être, dans notre système social, etc. Il nous est difficile d'anticiper ou d'utiliser le taux de succès ou d'échec du système de libération

**[Texte]**

process is to which of the sequence of events are we going to attribute the share of responsibility. I guess this is part of the problem that we have in attempting to develop discrete mechanisms of measurement that will be applicable to one particular component of that very complex system.

Nonetheless, there was an attempt by legislation, by Parliament, to set these up and as I explained before, Mr. Lamontagne, we do have mechanisms that I submit with respect do go a little bit beyond the statement here, in that, we do have such criteria for assessing whether or not these goals have been done in terms of the consistency of the decisions of the approach that is made by members of the board.

**Mr. Lamontagne:** Thank you. A last question, which is a question of information, probably. Is there any specific competence required from the members of the Parole Board besides good judgment and other qualities like this? Do you try to vary the competence of each member so that he can judge maybe better cases.

**Mr. Outerbridge:** There is no competence expected by any stretch of the imagination. Appointments to the Parole Board are political decisions because they are by Order-in-Council. The question is whether or not the members appointed to the board are appointed because of political considerations or others.

**Mr. Lamontagne:** You are not talking about . . .

**Mr. Outerbridge:** No, no, I know that. I am trying to reply, perhaps a little obliquely, to your question, and that is that there has been, by and large, an attempt to assure that representation on the board is derived from a number of different professional backgrounds, experiential backgrounds and so on. On the board now we have former members of the judiciary, former police officers, chiefs, members of the armed forces, we have persons in law, psychology, just about the range of the human sciences, as well as persons who have had business experience. It has been the attempt to try to have a mixture that would, hopefully, help to add to the individual judgment of board members, that it has been the policy of various governments in their appointments.

**Mr. Lamontagne:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Just one supplementary to that if I may before moving on to the second round, Mr. Outerbridge.

Do you have any input in terms of appointees?

**Mr. Outerbridge:** There is no reason why I should, but in fact I have, through the five years that I have been Chairman, yes.

**The Chairman:** I would like to start the second round with Mr. Hawkes. We have had several, Mr. Gamble and Mr. Murta here . . . Mr. Wakim? I am sorry, I did not see you before. Before starting the second round, Mr. Wakim.

**Mr. Wakim:** I only have a couple of brief questions.

**The Chairman:** Go ahead.

**[Traduction]**

conditionnelle, car cela revient à faire la répartition des responsabilités. Je suppose que c'est en partie le problème que nous avons lorsque nous tentons d'appliquer des mécanismes discrets d'évaluation à un élément particulier de tout ce système très complexe.

Toutefois, dans la loi, le parlement a tenté de créer des mécanismes; comme je l'ai déjà expliqué, monsieur Lamontagne, nous avons des mécanismes, qui vont un peu plus loin que ce qui est dit ici en ce sens qu'ils nous permettent d'évaluer si nous avons atteint ces objectifs grâce à des décisions cohérentes des membres de la commission.

**M. Lamontagne:** Merci. Une dernière question. Exigez-vous des compétences précises des membres de la Commission des libérations conditionnelles, autres que le bon sens et des qualités semblables? Essayez-vous de faire en sorte que chaque membre ait une spécialisation différente, ce qui lui permet de mieux juger certains dossiers.

**M. Outerbridge:** Il n'est absolument pas question d'exiger des compétences quelconques. Une nomination à la Commission des libérations conditionnelles sont des décisions politiques puisqu'elles sont faites par décrets en conseil. La question est de savoir si les membres ont été nommés à la commission pour des raisons politiques ou autres.

**M. Lamontagne:** Vous ne parlez pas de . . .

**M. Outerbridge:** Non, je sais. Je tente de vous répondre, peut-être de façon un peu détournée; de façon générale, on essaie de nommer à la commission des personnes ayant des antécédents professionnels différents. Y siègent actuellement d'anciens magistrats, d'anciens agents de police, d'anciens chefs de police, des membres des Forces armées, des avocats, des psychologues, des sociologues ainsi que des hommes d'affaire. Nous essayons d'avoir une combinaison harmonieuse susceptible de compléter le jugement individuel de chaque membre de la commission.

**M. Lamontagne:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** J'aimerais vous poser une question supplémentaire, si vous le permettez, monsieur Outerbridge, avant de passer au deuxième tour.

Avez-vous votre mot à dire dans les nominations?

**M. Outerbridge:** Il n'y a aucune raison pour que je l'aie, mais, en fait, depuis 5 ans que je suis président, j'en prends le droit.

**Le président:** J'aimerais commencer le deuxième tour en cédant la parole à M. Hawkes. Nous avons plusieurs noms, celui de M. Gamble, de M. Murta, . . . M. Wakim? Je m'excuse, je ne vous avais pas vu. Avant de commencer le deuxième tour, je laisse la parole à M. Wakim.

**M. Wakim:** Je n'ai que quelques brèves questions.

**Le président:** Allez-y.



[Text]

**Mr. Wakim:** What material do you have before going before the Parole Board when they are making decisions?

**Mr. Outerbridge:** Approximately six months before an inmate is eligible to be considered for parole, a process begins to heat up for gathering material. We have the fingerprint material from the courts, we have the pre-sentence report material that is there. The judges send us reports. We have judges' reports; they may have commented. We have material on Crown dope sheets. We have any previous convictions and previous incarcerations that have come in. Once the inmate reaches institutional level there is the continuous development of his behaviour in the institution which includes disciplinary material, trades training, whatever educational, psychiatric, psychological...

**Mr. Wakim:** Job opportunities? Family unification?

**Mr. Outerbridge:** That is what is contained in what we call a community assessment or a community investigation which is done by the parole staff prior to our seeing the case. Yes, we do, we have a very sophisticated body of material.

**Mr. Wakim:** Do you relate the number of parolees out today with the number of vacancies in the institution?

**Mr. Outerbridge:** No, we do not.

**Mr. Wakim:** There is no such relationship between the two?

**Mr. Outerbridge:** Our job is to review cases on an individual basis and not to try to maintain populations of institutions at any particular level.

**Mr. Wakim:** The statistics that you use when you are trying to assess effectiveness are all ad hoc, you really have not taken categories of crime and determined who comes back from...

• 1120

**Mr. Outerbridge:** With respect, yes we have. The date that we get is...

**Mr. Wakim:** Could we have some of them here?

**Mr. Outerbridge:** Pardon me?

**Mr. Wakim:** Could we have some of them? Do you have any reports of the numbers of people that you processed, what categories they are in...

**Mr. Outerbridge:** Yes.

**Mr. Wakim:**... what crimes they are in and which ones come back and which ones do not, which ones go into the work force...

**Mr. Outerbridge:** Not readily available but yes, they are available for you. Of course.

**Mr. Wakim:**... in relation to the half-way home program? You mention in the report here the Elizabeth Fry Society. I never realized Elizabeth Fry were really that concerned with parolees. They are a great help in the jails but I did not realize that they were that involved...

[Translation]

**M. Wakim:** Quels documents faut-il soumettre à la Commission des libérations conditionnelles avant que celle-ci ne rende une décision?

**M. Outerbridge:** Environ six mois avant qu'un détenu ne soit admissible à la libération conditionnelle, on commence à recueillir des documents. Nous avons les empreintes digitales qui nous sont communiquées par le tribunal, et les dossiers de l'instruction. Les juges nous envoient leurs rapports. Nous avons les documents du procureur de la Couronne. Nous avons toutes les condamnations et incarcérations antérieures. Une fois le détenu rendu au pénitencier, nous établissons un dossier sur son comportement, notamment sur les mesures disciplinaires subies, les métiers appris, tous les cours suivis, son état psychiatrique et psychologique...

**M. Wakim:** Les possibilités d'emploi? Son retour dans sa famille?

**M. Outerbridge:** Ces données sont contenues dans ce que nous appelons une évaluation ou enquête sur le milieu effectuée par le personnel des libérations conditionnelles avant que nous n'étudions le dossier. Nous avons tout un ensemble de documents très complets.

**M. Wakim:** Est-ce que vous comparez le nombre de libérés avec le nombre de places vacantes dans le pénitencier?

**M. Outerbridge:** Non, nous ne le faisons pas.

**M. Wakim:** Vous ne faites aucune relation entre les deux?

**M. Outerbridge:** Notre tâche consiste à étudier les dossiers, individuellement, et non pas de tenter de maintenir le nombre de détenus dans les pénitenciers à un niveau particulier.

**M. Wakim:** Les statistiques que vous utilisez pour tenter d'évaluer l'efficacité sont toutes des données ad hoc; vous ne tenez vraiment pas compte des catégories de crime pour voir qui revient...

**M. Outerbridge:** Pardonnez-moi, mais oui. Les données que nous obtenons sont...

**M. Wakim:** Pourriez-vous nous en fournir?

**M. Outerbridge:** Je vous demande pardon?

**M. Wakim:** Pourriez-vous nous fournir quelques-unes de ces données? Avez-vous un relevé du nombre de personnes sur lesquelles vos travaux ont porté, des catégories auxquelles elles appartiennent...

**M. Outerbridge:** Oui.

**M. Wakim:**... des délits qu'elles ont commis, de celles qui reviennent et de celles qui ne reviennent pas au pénitencier, de celles qui cherchent un emploi...

**M. Outerbridge:** Ces données ne sont pas faciles à obtenir, mais nous vous les fournirons, bien entendu.

**M. Wakim:**... pour ce qui est du programme du foyer de transition? Vous mentionnez dans votre rapport la Société Elizabeth Fry. Je ne savais pas que cette société s'occupait autant des détenus en libération conditionnelle. Son œuvre est bien connue dans les prisons, mais je ne savais pas qu'elle s'occupait autant...



[Texte]

**Mr. Outerbridge:** Well, I am not sure that we have . . .

**Mr. Wakim:** The St. Leonards Society, for example, I think they only have one or two places. How would they ever get into a report like this.

**Mr. Outerbridge:** Well, it is because St. Leonards Society have houses all over Canada. There are at least four in the Province of Ontario. Mr. Pisapio can reply to that in greater detail than I.

**Mr. Wakim:** Half-way house programs and crime for five years. Do you consider that in your effectiveness? Have you made any recommendations to any responsible government people to get more funding for some of these programs?

**Mr. Outerbridge:** Well, sir, in 1973 I chaired a study on half-way houses, a report of which has become government policy since, and in that there was a strong recommendation that there should be a furthering of that. The policy of the Solicitor General's Department now is that when they are looking for the development of new houses they should look in the first instance into the private sector, to encourage their growth. This was as a result of that study that I was involved with before I came back to the board again.

**Mr. Wakim:** Have you related the incorporation of the half-way houses into your studies in terms of effectiveness, when you are assessing your effectiveness?

**Mr. Outerbridge:** You mean the effectiveness of persons who are put in half-way houses as against those who are released?

**Mr. Wakim:** Yes.

**Mr. Outerbridge:** Yes, there has been to this extent, and I am sure that Corrections could speak to that again. One of the things that we found is that we have been using, much more frequently in the last three or four years, what is called day parole, as a precursor to release on full parole. Day parole, by definition, means going to a half-way house, either a federal institution or a private one. We have found that this has been a mechanism that has been a much more effective transitional mechanism because it allows us much more quickly to return those who seem to give indications that they are coming apart at the seams back into the institution. It also gives those who are going a transition period, a stake in the community, in order to get them to make the move into the community and to leave the house eventually and go on their own. We can test them in that period.

**Mr. Wakim:** Well, could we see your statistics, because it would strike me that . . . if we could take the one on one ratio that was demonstrated to Mr. Cameron. I do not know how you would begin to look at cost effectiveness if you could not relate to the enormous inexpensive operation of the half-way house where you might have one person in fifteen, taking that cost with this enormous institutional cost that you have on a per diem basis. Maybe some of that information might help governments in terms of properly funding these institutions.

**Mr. Outerbridge:** Well, the development of that sort of statistics is within the Correctional Service.

**Mr. Wakim:** Could we have those now?

[Traduction]

**M. Outerbridge:** Je ne suis pas certain que nous ayons . . .

**M. Wakim:** La Société St-Léonard, par exemple, n'a qu'un ou deux foyers. Comment se fait-il qu'on en parle dans un rapport comme celui-ci.

**M. Outerbridge:** C'est parce que la Société St-Léonard a des foyers dans tout le Canada. Elle en a au moins quatre dans la province de l'Ontario. M. Pisapio peut vous fournir plus de détails.

**M. Wakim:** Les foyers de transition et le taux de criminalité . . . sur cinq ans. En tenez-vous compte dans le calcul de votre efficacité? Avez-vous fait des recommandations à des membres du gouvernement pour que le budget de ces programmes soit accru?

**M. Outerbridge:** En 1973, j'ai présidé un groupe d'étude sur les foyers de transition, dont le rapport a été adopté par le gouvernement. Nous y recommandions notamment le renforcement de ce programme. Le ministère du Soliciteur général croit maintenant que les nouveaux foyers doivent d'abord être créés par le secteur privé, ce qui permettra d'en accroître le nombre. Ce sont là les résultats de l'étude à laquelle j'ai participé avant de revenir à la Commission.

**M. Wakim:** Lorsque vous essayez de déterminer l'efficacité de votre service, tenez-vous compte de la création des foyers de transition?

**M. Outerbridge:** Vous voulez dire le nombre de personnes qui passent par des foyers de transition par rapport à celui des personnes libérées?

**M. Wakim:** Oui.

**M. Outerbridge:** Oui, nous avons examiné cet aspect et je suis sûr que les représentants du service correctionnel pourraient encore vous en parler. Nous avons notamment constaté que, depuis trois ou quatre ans, nous avons eu recours beaucoup plus fréquemment à ce que nous appelons la libération conditionnelle pour la journée, avant d'accorder la libération conditionnelle complète. Par définition, la libération conditionnelle pour la journée signifie l'entrée dans un foyer de transition, fédéral ou privé. Cette façon de procéder est beaucoup plus efficace, car elle nous permet d'identifier beaucoup plus rapidement les personnes qui ne sont pas prêtes à cette transition et de les ramener au pénitencier. Cela permet également à ceux qui sont en période de transition de mieux s'intégrer dans la communauté et de se préparer à vivre de façon autonome. C'est une période qui permet de les mettre à l'essai.

**M. Wakim:** Pourrions-nous voir vos données statistiques car ce qui me frappe . . . Nous pourrions prendre pour critère le rapport 1/1 qu'on a fait valoir à M. Cameron. Je ne vois pas comment on peut parler de coût-efficacité si on ne peut comparer les fonctionnements très peu coûteux des foyers de transition où ne va qu'une personne sur 15, avec le coût énorme que représente chaque jour l'administration des prisons. Peut-être que ces renseignements encourageraient les gouvernements à subventionner ce genre d'établissement.

**M. Outerbridge:** C'est le Service correctionnel qui s'occupe de ces statistiques.

**M. Wakim:** Pourrions-nous les avoir maintenant?

[Text]

**Mr. Outerbridge:** I am sorry. This is within the competence and jurisdiction of the Correctional Service.

**Mr. Wakim:** Well, Mr. Chairman, could we . . .

**The Chairman:** I will have to ask Mr. Yeomans. Did you hear the question, Mr. Yeomans?

**Mr. Yeomans:** Yes.

**The Chairman:** Are those statistics available?

**Mr. Yeomans:** Yes, they are, Mr. Chairman. Perhaps Mr. Pinder could just elaborate very briefly.

**Mr. Pinder:** Yes, I think it would probably be useful for you to provide you with the information in terms of the numbers of half-way houses, the contracts we have, how those are utilized. They are readily available. Just by way of example, for the record, I think that you probably did not mean that St. Leonards Society only have two half-way houses.

**Mr. Wakim:** In that area.

**Mr. Pinder:** Yes, because we have contracts with over 120 odd and we can give you a list of those and provide them to the Committee and I think that would be helpful.

**Mr. de Jong:** I think the question was on the success rate.

**The Chairman:** Are you on a pont of order, Mr. de Jong?

**Mr. de Jong:** Well, not a point of order, a point of clarification. I think the request was not just in terms of the number of houses and the staff but what effect that particular program has on the system.

• 1125

**Mr. Pinder:** We are in the process of getting that data. We will provide you with the base data, provide you with the plan that we have to get that data and provide you with all data that is available now and tell you when the final data will be available.

**Mr. Wakim:** And the costing as well? It is very important. These houses can be run far more inexpensively. Can that material be available to this Committee?

**Mr. Pinder:** Yes.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Wakim. Thank you, Mr. Pinder. I will now begin the second round with Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Thank you, Mr. Chairman. I have got three issues that I would like to deal with, hopefully, as quickly as we can. The recidivism studies that Mr. Yeomans reported suggested that in the five-year call-up period, 1974-1979, 22 per cent of people were returned—to jail or to penitentiary?

**Mr. Yeomans:** I stressed, Mr. Chairman, that those figures deal with those released from federal penitentiaries and returned to federal penitentiaries. If they ran afoul of the law and returned to a provincial or a country institution, we would not have that data.

**Mr. Hawkes:** Okay. The suggestion you left us with, the numbers, is that you had a 29 per cent return rate under parole and 22 per cent return rate after discharge, which

[Translation]

**M. Outerbridge:** Je regrette, mais cela relève du Service correctionnel.

**M. Wakim:** Eh bien, monsieur le président, pourrions-nous . . .

**Le président:** Il faudra que je demande à M. Yeomans. Avez-vous entendu la question, monsieur Yeomans?

**M. Yeomans:** Oui.

**Le président:** Ces données sont-elles disponibles?

**M. Yeomans:** Oui, monsieur le président. Peut-être que M. Pinder peut vous en parler brièvement.

**M. Pinder:** Oui, il serait sans doute utile de vous fournir les données relatives au nombre de foyers de transition, aux contrats que nous avons conclus et à l'utilisation de ces foyers. Ces données sont faciles à obtenir. Pour vous donner un exemple, vous n'étiez sans doute pas sérieux quand vous disiez que la société St-Léonard n'avait que deux foyers de transition.

**M. Wakim:** Dans cette région.

**M. Pinder:** Nous avons conclu des arrangements avec plus de 120 foyers et nous pouvons en fournir une liste au comité; je crois que ce serait utile.

**M. de Jong:** La question portait sur le taux de succès.

**Le président:** Invoquez-vous le règlement, monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Pas vraiment, je veux avoir une précision. On n'a pas demandé seulement quel était le nombre de foyers et d'employés, mais quelle est l'influence de ce programme sur l'ensemble du système.

**M. Pinder:** Nous sommes en train de recueillir ces données. Nous vous fournirons les données de base et celles dont nous disposons maintenant, et nous vous dirons quand nous aurons les données finales.

**M. Wakim:** Et les coûts également? C'est très important. Ces foyers peuvent être administrés à un coût bien moindre. Pouvez-vous fournir ces renseignements au Comité?

**M. Pinder:** Oui.

**Le président:** Merci, monsieur Wakim. Merci, monsieur Pinder. Nous commençons maintenant le second tour avec M. Hawkes.

**M. Hawkes:** Merci, monsieur le président. Trois questions m'intéressent et je vais essayer de les exposer le plus rapidement possible. L'étude sur le récidivisme, dont a parlé M. Yeomans, indiquait que, pendant la période de rappel de 5 ans, entre 1974 et 1979, 22 p. 100 des anciens détenus étaient retournés—en prison ou au pénitencier?

**M. Yeomans:** J'ai souligné, monsieur le président, que ces chiffres concernaient les détenus libérés des pénitenciers fédéraux et réintégrés dans les pénitenciers fédéraux. Nous n'avons pas tenu compte des anciens détenus qui ont été incarcérés dans une prison provinciale ou une prison de comté.

**M. Hawkes:** Très bien. D'après les chiffres que vous avez cités, 29 p. 100 des détenus qui avaient obtenu une libération conditionnelle ont récidivé, alors qu'il n'y en a eu que 22 p. 100

## [Texte]

would be a persuasive argument for saving all the money for correctional services and parole boards. We might have a better system with incarceration to the end and then release.

I would like to deal with the five-year plan for a second. In all of these evaluation studies which you are about to do, do you have concrete plans for releasing those studies as quickly as possible to the scientific community for comment about their adequacy and inadequacy? Is that part of the five-year plan?

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, the evaluations that we will carry out, for many of them we draw on the university community as part of the evaluation team. We do not have specific plans to release them or publish them in sort of learned journals but they are part of the public record of the department and anybody can have access to them.

**Mr. Hawkes:** You have no external contacts planned with external researchers that have any kind of secrecy or delay position on making available to the public the results and the methodologies of those studies. Is that correct, for both Mr. Yeomans and Mr. Outerbridge?

**The Chairman:** Mr. Outerbridge.

**Mr. Outerbridge:** I am not quite sure of the five-year study that you are referring to.

**Mr. Hawkes:** You have five-year plans to evaluate your service. Mr. Goodwin referred to the fact that you were developing five-year . . .

**Mr. Outerbridge:** Yes, that was in Don's statement.

**Mr. Yeomans:** Yes, that is right. We had a five-year plan and we are doing about four to five of our programs each year, and these are not confidential reviews, Mr. Chairman. I specifically said that where we are entering into an evaluation that clearly needs some outside technical expertise, we do not hesitate to go and get it. In the area that is under discussion today, there is expertise in the university community that we would draw on.

**Mr. Hawkes:** I would like to make the point, Mr. Chairman, that this is an evolving field. We established early in the questioning that there is a shortage of adequate manpower in Canada to do these kinds of studies and would urge any department of government with which we have contact to make solid plans for the review and vetting of completed work by as wide a range of the scientific community as possible. I think that is our protection for the taxpayers of Canada in part.

I would go one step further. In your planning of the use of these evaluation studies, do you have concrete and specific plans for putting the author of the study in contact with the decision makers, face to face, when the decision makers are considering the results of those studies, so that the author is in the position to warn decision makers about the inadequacies of studies?

## [Traduction]

parmi ceux qui ont été libérés définitivement, ce qui semblerait être un bon argument pour convaincre les autorités d'économiser tout l'argent consacré au Service correctionnel et à la Commission des libérations conditionnelles. Il serait peut-être préférable que la libération définitive ne soit accordée que lorsque le détenu a complètement purgé sa peine.

Parlons un peu du plan quinquennal. Avez-vous l'intention de publier le plus rapidement possible les études d'évaluation que vous proposez de faire pour que les spécialistes puissent en faire une analyse? Cela fait-il partie de votre plan quinquennal?

**M. Yeomans:** Monsieur le président, une grande partie des spécialistes qui feront ces études sont des universitaires. Nous ne prévoyons pas de publier ces études dans des publications savantes, mais elles feront partie des documents publics du ministère et, à ce titre, tout le monde pourra les obtenir.

**M. Hawkes:** Est-il exact que vous ne prévoyez pas d'établir de contacts avec des chercheurs indépendants du ministère qui hésiteront à rendre public les résultats et les méthodes utilisées, monsieur Yeomans et monsieur Outerbridge?

**Le président:** Monsieur Outerbridge.

**M. Outerbridge:** Je ne sais pas très bien de quelle étude quinquennale vous voulez parler.

**M. Hawkes:** Vous avez un plan quinquennal d'évaluation de votre service. M. Goodwin a dit que vous mettiez au point un plan quinquennal . . .

**M. Outerbridge:** Oui, c'est ce que M. Goodwin a dit.

**M. Yeomans:** C'est exact. Nous avons bien un plan quinquennal dans le cadre duquel nous étudions 4 ou 5 de nos programmes chaque année, mais ces études ne sont pas confidentielles, monsieur le président. J'ai dit que, lorsque l'évaluation que nous faisons exigeait le recours à des compétences extérieures, nous n'hésitions pas à les demander. Dans le cas qui nous occupe, nous demanderons la participation de spécialistes des universités.

**M. Hawkes:** Je tiens à dire, monsieur le président, que c'est un domaine en pleine évolution. Nous avons dit tout au début que peu de spécialistes au Canada pouvaient faire ce genre d'études et que nous incitions tous les ministères avec lesquels nous avons des contacts à faire évaluer leurs programmes par le plus grand nombre possible de spécialistes. C'est une façon de protéger les intérêts des contribuables canadiens.

J'irais plus loin. Dans vos projets d'évaluation, comptez-vous mettre l'auteur de l'étude face à face avec ceux qui prennent des décisions, lorsqu'ils étudieront les résultats de ces études, pour qu'il puisse les avertir des limites inhérentes à ces études?



[Text]

[Translation]

• 1130

**The Chairman:** Who was that question addressed to?

**Mr. Hawkes:** Both Mr. Outerbridge and Mr. . . .

**Mr. Outerbridge:** Categorically, in the studies that have been done that latter comment has been implemented, the study has been brought to the decision-makers and they have had an opportunity to see not only the strengths but also the weaknesses of the model.

**The Chairman:** Mr. Yeomans.

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, with respect, it is my understanding that we are going to be very closely monitored by the Office of the Comptroller General whose responsibility it is to see that departments are evaluating programs, and that the Office of the Comptroller General will be on behalf of the government evaluating the effectiveness of our effectiveness evaluations.

**Mr. Hawkes:** Talking about the utilization of the information by decision-makers in direct face-to-face association with the author who, I think, is in the best position to interpret its results, both their strengths and their weaknesses, can I move on, so that I do not run out of time, Mr. Outerbridge, your letter I found disturbing when I read it the first time, the second time and the third time.

You make an appeal in here and I think Mr. Desmarais was on to the issue, for the wisdom of a collective group as having more wisdom in the making of parole decisions than any other kind of way of going about it. You refer to other ways as mechanized. You suggest that there is expertise and intuitive appreciation of changing community variables that are involved in the work that you do.

In response to Mr. Lamontagne, you suggest that there may in fact be and on some occasions is considerable political input into the choosing of the people that end up on your parole board, rather than some set of objective criteria in terms of background. I have dealt with this issue in my previous reincarnation as a teacher in a faculty of social welfare, and personally the perspective that you have on this problem is one that I would describe to my students as a copout. It is a way of covering up for one's inadequacy.

I want to ask you a very specific question. You said the Parole Board functions on the basis of votes; that it takes at least two votes and sometimes more votes from individuals to release an inmate on parole. Do you keep statistics on the voting pattern of individual parole board members and the results which follow from those votes in relationship to whether or not the people so released are successful or unsuccessful on parole?

**Mr. Outerbridge:** Not as a continuing matter, no. We have gone back and done this from time to time when cases have come to our decision but not as a continuous follow-up. No.

**Mr. Hawkes:** This is a hypothetical question, but let us assume a particular individual on the Parole Board had a 10 per cent failure rate in terms of the votes they cast for release . . .

**Le président:** A qui cette question était-elle adressée?

**M. Hawkes:** A M. Outerbridge et à M . . .

**M. Outerbridge:** Je peux vous assurer que cela a déjà été fait; l'étude a été soumise aux personnes chargées de la prise de décisions qui ont pu en voir les avantages mais aussi les faiblesses.

**Le président:** Monsieur Yeomans.

**M. Yeomans:** Monsieur le président, nous serons, semble-t-il, surveillés de très près par le Bureau du Contrôleur général, qui est chargé de s'assurer que les ministères évaluent leurs programmes et d'évaluer au nom du gouvernement, l'exactitude de nos évaluations.

**M. Hawkes:** A propos de l'utilisation de cette information par les responsables de la prise de décisions, grâce à une rencontre avec l'auteur qui est, à mon sens, le mieux placé pour interpréter les résultats de son étude, ses points forts et ses points faibles, permettez-moi, monsieur Outerbridge, avant que mon temps ne soit écoulé, de parler de votre lettre que j'ai trouvée assez troublante, à la troisième comme à la première lecture.

Vous signalez, à M. Desmarais je pense, que le meilleur moyen de prendre les décisions relatives aux libérations conditionnelles était de les laisser à un groupe. Selon vous, les autres méthodes sont mécaniques. Vous faites valoir que la connaissance et l'interprétation intuitive de l'évolution de la société constituent un élément essentiel de votre travail.

En réponse à M. Lamontagne, vous reconnaissez que des considérations politiques interviennent parfois, et même souvent, dans le choix des membres de la Commission des libérations conditionnelles, au détriment de critères objectifs comme les compétences et l'expérience. J'ai abordé cette question lorsque j'étais professeur de sciences sociales à l'université et, si j'avais à décrire à mes étudiants votre attitude face à ce problème, je dirais que c'est une dérobade, que c'est une façon de dissimuler votre propre incompétence.

Je veux vous poser une question très précise. Vous avez dit que la Commission des libérations conditionnelles fonctionnait par voie de vote, qu'il fallait au moins deux voix pour qu'un détenu obtienne une libération conditionnelle. Prenez-vous note de la façon dont votent les membres de la commission et des résultats de ces votes pour les comparer plus tard au succès ou à l'échec des libérations conditionnelles?

**M. Outerbridge:** Pas de façon constante. Nous l'avons fait dans certains cas, mais pas de façon continue.

**M. Hawkes:** C'est une question hypothétique, mais supposons qu'un membre de la Commission des libérations conditionnelles ait un taux de 10 p. 100 d'échecs dans ses prises de position en faveur de la libération . . .



[Texte]

**An hon. Member:** They should go to jail.

**Mr. Hawkes:** Okay—and another member of the Parole Board had a 50 per cent failure rate in terms of the way they cast their votes. Which in your view would be the Parole Board member who exercises this intuitive expertise and judgment?

**Mr. Outerbridge:** The one obviously whose decisions had the least number of relationships to failure.

**An hon. Member:** I would not mind writing your exams . . .

**Mr. Hawkes:** If you are hooked on the criterion of individual judgment, would it not make sense in the future to examine the voting records of your parole board members and recommend perhaps to the Governor in Council that certain people be removed and others retained?

**Mr. Outerbridge:** Number one, I do not have the authority to be able to make that kind of a recommendation to start out with; but, secondly, if we did have that information available, I identified for you that in terms of looking at the guidelines or criteria process, this is what we are moving into in terms of high priority for next year. Part of the problem I have in replying to your question is that I believe in the individual judgment. If it were possible to find other criteria that could add to that in which I had a great deal of faith, I would feel less concerned about implementing them. My difficulty in the review of the research that has taken place in the United States over the last 20 years or so is to have many questions in terms of the degree to which this is able to help us, certainly in the research that went on in terms of the effectiveness of treatment. I guess what I am doing is coming at this with a jaundiced point of view, being prepared to say, all right, as I am able to see this mechanism as being one we can add to our collective judgment, then I am prepared to see it implemented. Right now, as I have expressed on several occasions before, as a monitoring of decisions after they have been made I think this mechanism can be of value but, with respect, I have some question in terms of its being able to be done as an integral part of our decision making on a day by day basis.

• 1135

**Mr. Hawkes:** May I add one other point? You referred to the politics of appointment; I refer to my paper, to the politics of the utilization of the results of this material as well. I would like, if I may, to elaborate on that.

As you know, in the United States there has been a movement, which has gained some degree of popularity, that parole boards should be abolished, in part because of the kinds of data that have come out of research in the last 20 years—the Martinson research, which Gordon Pinder has referred to, and other things. There was a bill put forward by Senator Kennedy about a year ago, which among other things recommended the abolition of the U.S. Parole Commission. One of the reasons why that was recommended was because the results of research established that all the information used by the U.S. Parole Commission in predicting their decisions regarding parole was information already possessed by the judge when he imposed sentence in the first place, so why bother having the judge, or why bother having the parole board?

[Traduction]

**Une voix:** Il devrait aller en prison.

**M. Hawkes:** Très bien—et qu'un autre membre de la commission ait un taux d'échecs de 50 p. 100. Selon vous, lequel de ces deux membres de la commission fait preuve de la compétence et du bon sens dont vous parlez?

**M. Outerbridge:** Celui évidemment dont les décisions ont entraîné le moins d'échecs.

**Une voix:** Je me présenterais bien à vos examens . . .

**M. Hawkes:** Si on s'en tient au critère du bon sens de la personne, ne serait-il pas raisonnable d'examiner comment votent les membres de la Commission des libérations conditionnelles et de recommander peut-être au gouverneur en conseil le maintien ou le renvoi de certains d'entre eux?

**M. Outerbridge:** Tout d'abord, je n'ai pas le pouvoir de faire ce genre de recommandation; ensuite, même si nous avions ces renseignements, je vous ai dit que, dans l'établissement des lignes directrices ou des critères, c'est l'une des choses que nous étudions en priorité l'an prochain. Le problème, c'est que je crois au bon sens de la personne. Si d'autres critères permettaient de sélectionner ces valeurs auxquelles je crois fermement, je n'hésiterais pas à les adopter. J'hésite à accepter les conclusions des recherches qui ont été faites aux États-Unis depuis 20 ans car je me demande jusqu'à quel point elles peuvent nous aider, tout du moins celles qui concernent l'efficacité du traitement. J'ai sans doute des réjugés, mais je suis prêt à accepter certaines propositions si elles peuvent nous aider. Comme je l'ai déjà dit à plusieurs reprises, cette façon de contrôler les décisions après qu'elles ont été prises est peut-être valable, mais je me demande si on pourrait l'intégrer dans le processus quotidien de prise de décision.

**M. Hawkes:** Puis-je ajouter quelque chose? Vous avez parlé du processus de nomination; j'ai parlé dans mon étude de l'utilisation des résultats. Permettez-moi d'élaborer là-dessus.

Comme vous le savez, il y a un mouvement assez important aux États-Unis en faveur de l'abolition des Commissions des libérations conditionnelles, en raison notamment de la publication de recherches faites depuis 20 ans, par exemple celles de Martinson, dont M. Pinder a parlé. Il y a environ 1 an, le sénateur Kennedy a présenté un projet de loi recommandant entre autres, l'abolition de la Commission des libérations conditionnelles des États-Unis. L'une des raisons invoquées était que, d'après les recherches, les renseignements sur lesquelles cette Commission se fondait pour prendre des décisions étaient déjà en possession du juge qui avait prononcé la première sentence; alors pourquoi avoir et le juge et la Commission des libérations conditionnelles?

## [Text]

I think the fallacy contained in that kind of argument is manifest. From my point of view, I have a great deal of question in espousing a mechanism that can be twisted out of all proportion to what it was intended to do in the cut and thrust of its implementation. So it is not only the fact that I come at this with a somewhat jaundiced point of view, but I also know that some of these data have been misused.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Mr. Chairman, can I just very quickly . . .

**The Chairman:** You are already over your time, Mr. Hawkes. I will allow you a quick supplementary.

**Mr. Hawkes:** You were not satisfied with the data that would lead us to make more mechanistic decisions. Do you have in your possession any hard data that say the present system is better than the mechanized one?

**Mr. Outerbridge:** No, I do not, but what we are coming at during this next year is a clarification of what kinds of data we are able to generate to come at that question. A year from now I think we will be much closer to answering your question satisfactorily.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** I have a couple of questions for Mr. Yeomans. I think you touched on this in an answer earlier. This relates to page 2, section 2, and then the one I really want to get to—I am like Gordon Sinclair—is where it looks as though we might be able to save \$8 million, that is on page 8. I am sorry, I gave you the wrong numbers, I took them off the bottom of the page. If you would just sort of give us a . . .

**The Chairman:** Could you give us the question, Mr. Cameron?

**Mr. Cameron:** I would just like him to explain section 2, under 5.12, on page 2, explain the possibilities. I hope that he can come up with this \$8-million savings per year, which is found on page 8.

**Mr. Yeomans:** In my statement in response to paragraph 5.12 in the Auditor General's Report, which says that "program objectives and effects should be specified as precisely as possible," our second point there is that we do have a very comprehensive planning system now in the Correctional Service of Canada. We have a whole array of five-year operational plans, which are updated annually. These are established in terms of priority. They have been costed. Someone is clearly identified as being responsible for them, and they cover all of our operational areas; and it is from those plans that our estimates and budgets are prepared each year.

• 1140

I do not know what else I can do to . . .

**Mr. Cameron:** No, that is fine. That is the answer I was looking for.

**Mr. Yeomans:** On the reference to the \$8 million savings, Dr. Atack, a few minutes ago, made reference to a study that

## [Translation]

La fausseté d'un tel argument est manifeste. Pour ma part, j'ai beaucoup de réserves à l'égard d'un mécanisme qui, une fois appliqué, donne des résultats contraires à ceux pour lesquels il avait été créé. Ce n'est donc pas seulement que j'ai certains préjugés là-dessus, mais je sais aussi que certaines de ces données ont été utilisées à mauvais escient.

**Le président:** Merci, monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Monsieur le président, si vous me le permettez, très rapidement . . .

**Le président:** Vous avez déjà dépassé votre temps, monsieur Hawkes. Je vous permets de poser une brève question supplémentaire.

**M. Hawkes:** Vous n'êtes pas satisfait des données qui rendraient la prise de décision plus mécanique. Disposez-vous de données solides qui prouvent que le système actuel est meilleur que le système mécanisé?

**M. Outerbridge:** Non, mais, cette année, nous allons essayer de préciser les données qui nous permettront de résoudre cette question. Dans un an, je pense que nous pourrions vous donner une réponse plus satisfaisante.

**Le président:** Merci, monsieur Hawkes. Monsieur Cameron.

**M. Cameron:** J'ai une ou deux questions à poser à M. Yeomans. Je crois que vous en avez déjà parlé dans une réponse antérieure. Il s'agit de la page 2, article 2, et ce dont je veux vraiment parler . . . je suis comme Gordon Sinclair . . . c'est à la page 8, où il semble que nous pourrions économiser 8 millions de dollars. Excusez-moi, je vous ai donné le mauvais chiffre, je les ai pris au bas de la page. Si vous pouviez nous donner une sorte de . . .

**Le président:** Quelle est votre question, monsieur Cameron?

**M. Cameron:** J'aimerais simplement qu'il m'explique ces possibilités à l'article 2, au paragraphe 5.12, à la page 2. J'espère qu'il pourra m'expliquer les économies de 8 millions de dollars par année qui figurent à la page 8.

**M. Yeomans:** En réponse au paragraphe 5.12 du rapport du vérificateur général, intitulé «Il faut clairement préciser les objectifs et les incidences d'un programme», nous signalons que nous avons maintenant un système de planification très élaboré au service correctionnel du Canada. Nous avons toute une gamme de plans opérationnels quinquennaux, qui sont remis à jour chaque année. C'est l'ordre prioritaire établi. On a également évalué les coûts. Il y a toujours un responsable spécifique pour chacun des secteurs. C'est à partir de cela que nous préparons les prévisions budgétaires et nos budgets, chaque année.

Je ne sais pas ce que je pourrais faire de plus pour . . .

**M. Cameron:** C'est très bien, vous m'avez donné la réponse que je cherchais.

**M. Yeomans:** Pour ce qui est des économies de 8 millions de dollars, M. Atack a fait allusion il y a un instant à une étude

## [Texte]

was carried out to determine whether or not we could increase the numbers of inmates going out on parole. We have to make it very clear that our service does not make the parole decision; that is the prerogative of the Parole Board; but in analysing which of the inmates seem to be successful in obtaining a favourable decision from the Parole Board and which do not, we spotted certain problems with certain classes of inmates, and they were referred to by Dr. Attack.

We did a sample study of a small group of inmates that showed us that perhaps if we concentrated our efforts on training and finding job opportunities and community settlements for certain classes of inmates, then perhaps they would do better when appearing before the Parole Board. Dr. Attack made reference to seven or eight hundred inmates, possibly, in that category, and if we could be successful and get them out on parole, then we would save money in the order of magnitude set out here.

There has been reference, Mr. Chairman, all through this line of questioning about the effectiveness of parole and the effectiveness of decisions of the Parole Board, and I would draw the Committee's attention to page 6 of my statement where we underscore a very interesting question in this whole matter of evaluation.

If you look at parole as contributing to rehabilitation, that tells you to look at one set of criteria; but there is no question that parole is cost-effectiveness, and it may be that we should have a system—let us call it something else for a moment—a system whereby inmates are released earlier from incarceration than they otherwise would be, provided the public know that they are under some form of supervision and constraint—and that supervision is the price that the public extract for letting inmates out earlier than they otherwise would come out of a penitentiary. And we set out the figures there, and these are round figures, they are orders of magnitude, which even if they are 10 per cent off, are still very large, showing that if we did not have parole in Canada, we would be seeking another \$475 million in capital costs to build institutions to house these people and they would cost us about \$115 million a year to run.

So parole is cost-effective. Whether it is rehabilitating inmates or not is another issue.

**The Chairman:** It would be more effective not to have any jails at all.

**Mr. Yeomans:** Well, I for one believe that we have too many people in prison today in Canada, but that is a matter for Parliament to deal with in considering the Criminal Code.

**The Chairman:** Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** One more short question, and I want to return to the 29 per cent figure only as a means of reference.

This is a federal prisoner who is returned to a federal prison. You know nothing of how you have served in your prison but then end up in a provincial jail. Would it not be worthwhile getting those figures so that we could relate those figures to it and get a better statistic out of that?

## [Traduction]

portant sur la possibilité d'augmenter le nombre de libérations conditionnelles. Il est bien entendu que ce n'est pas notre service qui prend la décision dans le cas des libérations conditionnelles, en effet, cette décision appartient à la Commission des libérations conditionnelles. Nous avons constaté que certaines catégories de détenus obtenaient plus facilement une décision favorable de la part de la Commission et que d'autres non, ce qui nous a permis d'identifier certains problèmes. M. Attack a fait allusion à cela.

En effet, nous avons fait un échantillonnage d'un petit groupe de détenus et il s'est avéré que si nous concentrions nos efforts sur la formation, la recherche d'emplois et l'inspection dans la société de certaines catégories de détenus, ces derniers auraient peut-être de meilleures chances d'obtenir leur libération conditionnelle. Comme M. Attack l'a dit, 700 ou 800 détenus pourraient faire partie de cette catégorie et nous pourrions obtenir pour eux une libération conditionnelle. Cela entraînerait donc des économies.

Monsieur le président, on a parlé de l'efficacité des décisions de la Commission des libérations conditionnelles et je voudrais reporter les membres du comité à la page 6 de ma déclaration où je décris un aspect très intéressant de toute cette question de l'évaluation.

Il est entendu que la libération conditionnelle est un facteur qui contribue à la réhabilitation, mais il ne faut pas en oublier l'aspect coût-efficacité. On pourrait peut-être songer à raccourcir la durée des peines d'emprisonnement, dans la mesure où le public saurait que les détenus libérés font toujours l'objet d'une certaine surveillance; cette surveillance constituerait, si vous voulez, le prix que le public doit payer si l'on décide de libérer les détenus plus tôt que prévu. Nous avons évalué certains chiffres approximativement et même avec une marge d'erreur de 10 p. 100, les sommes seraient quand même très élevées. En effet, si la libération conditionnelle n'existait pas au Canada, il faudrait prévoir 475 millions de dollars en immobilisations pour construire des pénitenciers dont l'entretien coûterait chaque année, 115 millions de dollars.

La libération conditionnelle est donc efficace. Il reste à déterminer si elle contribue à la réhabilitation des détenus.

**Le président:** On pourrait même dire que ce serait plus efficace de ne pas avoir de prisons.

**M. Yeomans:** Pour ma part, j'estime qu'il y a trop de gens derrière les barreaux au Canada. C'est cependant au Parlement de faire quelque chose en révisant le Code criminel.

**Le président:** Monsieur Cameron.

**M. Cameron:** Je voudrais revenir aux 29 p. 100 dont on a parlé tout à l'heure.

Ne serait-il pas utile d'obtenir des statistiques sur les récidivistes, ceux qui étaient dans une prison fédérale au moment de leur libération conditionnelle mais qui se retrouvent dans une prison provinciale?



[Text]

**Mr. Yeomans:** Yes, it would be worthwhile, Mr. Chairman, and I know the Deputy Solicitor General and his staff have been working co-operatively with us, the provinces and the Bureau of Statistics to try to generate better national statistics in the field of corrections.

• 1145

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** I have a whole slew of questions in a short period of time. First of all, I come from Saskatchewan and I understand that in the province 9 per cent of the women in Saskatchewan jails are native and around 70-some per cent of the men in Saskatchewan jails, maybe a little less. Proportionately it is amazingly high amongst native people. Obviously our system is not working for these people. Have you got any projects at all either on stream or being contemplated that addresses the question of native people in our jail system?

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, we have in our Saskatchewan office a national co-ordinator of programs for native offenders and we are currently surveying all the native offenders in our institutions in our Prairie region, which covers from Thunder Bay through to the British Columbia-Alberta border, to see if we can increase the number of such inmates in our institutions that could be assigned to provincial forestry camps because I and the members of our Service are concerned about the number of native people in federal penitentiaries. But I do not really see so far that we can do much more than that. The problem has to be solved earlier in the criminal justice system.

**Mr. de Jong:** Going back to some earlier questioning about what is a good parole officer, I am amazed at how little experimentation has been done on using former inmates as parole officers. From my experience in that particular field, it often takes a hit person to be able to talk to another... or a person with some of the background who knows the games that have to be played. Have you any native parole officers and, if so, how many?

**The Chairman:** Mr. Pisapio.

**Mr. Pisapio:** Mr. Chairman, going back to 1972, there was an overt action taken on the part of the then National Parole Board that had control of the then Parole Service to recruit natives to act as parole officers. Although I do not have the exact figure, I think something in the order of 18 or 20 natives were in fact recruited and were employed throughout the system. Unhappily over a period of 18 to 24 months the natives who were recruited left the service and the reasons for that I am not able to give you from an empirical point of view. I can give you all kinds of personal ideas as to why I think they left, for dissatisfaction or all kinds of reasons. I do not have empirical evidence but the experiment that was launched did not appear to work.

We have not closed the door on the recruitment of natives and part of the study that the Commissioner just referred to, under the aegis of their native co-ordinator for programs across the system, includes working with our personnel depart-

[Translation]

**M. Yeomans:** Ce serait très utile et le solliciteur général adjoint et son personnel travaillent en collaboration avec nous, avec les provinces et avec le bureau de la Statistique pour améliorer les statistiques nationales dans le domaine correctionnel.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** J'ai beaucoup de questions à poser en peu de temps. Je suis de la Saskatchewan. Dans ma province, 9 p. 100 des femmes emprisonnées sont des autochtones et près de 70 p. 100 des hommes détenus sont des autochtones. Cette proportion est étonnamment élevée, ce qui m'incite à croire que notre système ne convient pas à ces gens. Quelles mesures envisagez-vous de prendre à l'intention des autochtones incarcérés?

**M. Yeomans:** Monsieur le président, notre bureau de la Saskatchewan a un coordonnateur national des programmes pour les délinquants autochtones. Nous revoyons le cas de ceux qui sont actuellement détenus dans les pénitenciers de la région des Prairies, de Thunder Bay à la frontière de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, afin de voir combien d'entre eux pourraient être envoyés dans des camps provinciaux d'exploitation du bois; les membres de notre service et moi-même nous préoccupons du nombre des autochtones qui purgent actuellement des sentences dans les pénitenciers fédéraux. Je ne pense pas que nous puissions faire plus. Le problème doit être résolu en réformant d'abord notre système pénal.

**M. de Jong:** Nous parlions tout à l'heure des qualifications d'un bon agent de libération conditionnelle. Je m'étonne qu'à cet égard l'on n'ait pas eu plus souvent recours à d'anciens détenus. D'après l'expérience que j'ai de ce milieu, il faut souvent un dur pour parler à un autre dur. Il faut que les deux personnes aient les mêmes antécédents et connaissent la règle du jeu. Avez-vous des autochtones parmi vos agents de libération conditionnelle?

**Le président:** Monsieur Pisapio.

**M. Pisapio:** Monsieur le président, à partir de 1972, la Commission nationale des libérations conditionnelles, dont le service des libérations conditionnelles relevait à l'époque, a nettement cherché à recruter des autochtones pour en faire des agents de libération conditionnelle. Je n'ai pas les chiffres exacts, mais je pense qu'on en a recruté une vingtaine. Malheureusement, au bout de 18 ou 24 mois, ils ont tous quitté le service, sans que l'on sache pourquoi. Je pourrais vous donner toute sorte d'opinions personnelles sur les raisons de leur désabusement. Je n'ai cependant pas de données précises et on ne peut qu'en conclure que l'expérience a échoué.

Nous n'y avons cependant pas renoncé pour autant et une partie de l'étude à laquelle le commissaire vient de faire allusion, sous la direction du coordonnateur des programmes,



[Texte]

ment in looking at the question of the recruitment of natives into our system.

**The Chairman:** Mr. Outerbridge would like to add something.

**Mr. Outerbridge:** There are two members of the National Parole Board who are natives.

**Mr. de Jong:** Just for information, in Saskatchewan the native college and the cultural college are now producing graduates. They are excellent graduates and a fair number of them are having difficulty finding employment. I think we are now reaching the stage where we are having full professional native people that, I think, in that area can be used. I would encourage you to explore using inmates as parole people, using native people for native people. I understand that, for example, in Sweden, what they use as parole officers there, if a young person is out on parole they will try to find another young person. They will find somebody whom that person can relate to. It is much more of a buddy-type system. I know some people who have functioned as parole officers in that country, and they consider it to be a very successful way of dealing with the problem. I would suggest that it could definitely be an area to be further explored.

• 1150

The other question is on hiring guards. Do you have a system in place to make certain that the right people end up being guards?

**The Chairman:** Is that part of your jurisdiction?

**Mr. Yeomans:** Yes, Mr. Chairman, that is one of mine.

It depends on the definition of "the right people". We hire our staff through open competitions operated by the Public Service Commission. These are open to all Canadians who apply.

I do not know how else to answer that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** It is not, strictly speaking, the subject matter of our investigation here this morning.

**Mr. de Jong:** I would tend to think so, Mr. Chairman, because it is part of the system. It might be interesting to conduct some studies because I understand it is part of the problem as well. It is a many-sided problem, and if you get the wrong type of person you have a lot of problems, and it does prevent rehabilitation.

**Mr. Yeomans:** The problems, Mr. Chairman, of the native offender in the criminal justice system are tragic indeed. Native people comprise a very high proportion of our penitentiary population in the Prairies. Many of their crimes are alcohol-related, and once in penitentiaries they are not difficult inmates to deal with at all because they do not have access to the alcohol which caused the trouble in the first place. Much work needs to be done on this. That is why I made my reference to the earlier stages in the criminal justice system, where native people run afoul of the law.

There is a limit to what one can do for them in the penitentiaries. We have excellent educational facilities, excellent vocational training facilities. They can go all the way

[Traduction]

porte sur les efforts que nous pourrions conjuguer avec notre service du personnel pour recruter des autochtones.

**Le président:** M. Outerbridge voudrait ajouter quelque chose.

**M. Outerbridge:** Deux membres de la Commission des libérations conditionnelles sont des autochtones.

**M. de Jong:** En Saskatchewan, le collège des autochtones et le collège culturel ont déjà donné des diplômés. Ce sont des gens qualifiés qui ont du mal à trouver du travail. Nous avons donc des autochtones pleinement qualifiés que l'on pourrait mettre à contribution. Je vous encourage donc à recruter des autochtones comme agents de libération conditionnelle et de leur confier d'anciens détenus autochtones. Je crois savoir qu'en Suède on s'efforce de confier un jeune délinquant à un jeune agent de libération conditionnelle. Il faut trouver quelqu'un qui soit sur la même longueur d'onde que l'ex-détenu. Il s'agit plutôt d'un système de compagnonnage. Je connais des gens qui ont travaillé comme agents de libération conditionnelle dans ce pays, et qui croient que c'est là une heureuse façon de résoudre le problème. L'idée mérite d'être retenue.

A propos du recrutement des gardiens de prison, un mécanisme vous permet-il de vous assurer que seuls des gens qualifiés sont engagés?

**Le président:** Cela est-il de votre compétence?

**M. Yeomans:** Oui monsieur le président.

Tout dépend de ce que vous entendez par «gens qualifiés». Par l'entremise de la Commission de la fonction publique, nous faisons des concours ouverts à tous les Canadiens qui veulent poser leur candidature.

C'est tout ce qu'il en est.

**Le président:** Cela dépasse un peu le sujet de notre discussion ce matin.

**M. de Jong:** Au contraire, monsieur le président, puisque cela fait partie du système. Il serait intéressant de faire des études car je crois qu'il y a un problème de ce côté-là également. Ce problème a plusieurs facettes et si on en néglige une, la réhabilitation est en péril.

**M. Yeomans:** Les problèmes des délinquants autochtones sont en effet tragiques. Il est vrai que, dans les Prairies, les autochtones comptent pour une proportion élevée de détenus. La plupart des délits sont reliés à l'ébriété et, une fois qu'ils sont derrière les barreaux, ces détenus sont assez faciles à maîtriser puisque l'alcool, qui est la cause essentielle de leur problème, n'existe pas. Il y a beaucoup à faire du côté de l'alcoolisme. Voilà pourquoi j'ai dit tout à l'heure que c'est dans les premières étapes du système pénal qu'il y aurait des réformes à faire. C'est là que les démêlés commencent.

Nous sommes limités dans ce que nous pouvons faire pour les autochtones dans les pénitenciers. Nous avons de très bons programmes d'éducation et d'excellents cours de formation

[Text]

through to university graduation in Canada's penitentiaries. We have vocational training schools that are accredited by the provinces, and they can learn a skilled trade. They can do all of these things. They tend to be fairly successful while they are incarcerated because of the absence of alcohol.

**The Chairman:** You have time for one more question, Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** Just again, I would like to encourage you to study and institute programs that use peers, particularly at the parole level.

**The Chairman:** Thank you, Mr. de Jong.

Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** Thank you. I have four topics, and I hope I can get to them all.

First, do you have a "scared straight" program in your penitentiaries?

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, the answer to that question is yes. We must remember that the young people who are involved in such a program come under provincial jurisdiction. The Province of Ontario juvenile authorities approached our Millhaven institution in Kingston, Ontario. The inmate population there agreed to conduct this program and one is running at Millhaven institution. I am not sure if we have any others. I think that is the one that is closest to the Rahway type of program, to which reference has been made.

I must, however, take advantage of this opportunity to point out that the American Corrections Association, having evaluated the Rahway Program, has issued a statement of very grave concern about it. It is not the success that the popular TV program made it out to be.

• 1155

**Mr. Taylor (Bow River):** Do you have any information that you could send us on that? Do you have any information compiled on that?

**Mr. Yeomans:** Yes, we can.

**Mr. Taylor (Bow River):** I wonder if we could have that, to save time today?

**Mr. Yeomans:** We could be happy to do that, Mr. Chairman.

**Mr. Taylor (Bow River):** The second one, I am concerned about some prisoners who are released by law. The saying is they have paid their debt to society and then they go out and start owing society another debt. I have in mind a chap who was released by law from the Drumheller Penitentiary and about three months later murdered a policeman in Calgary. The guards there told me that they had made recommendations that this man just was not fit to go out, that he had shown these indications while in prison.

Is there anything that your correctional staff can do? Do you listen to the guards? Do they have any input? And is there any steps you can take to deal with offenders like that? It seems to me that if we know almost certainly he is going to

[Translation]

professionnelle. Les autochtones peuvent même décrocher un diplôme universitaire dans un pénitencier canadien. Les écoles de formation professionnelle reçoivent l'accréditation de la province et ils peuvent y apprendre un métier. Tout cela est donc disponible et les détenus semblent s'en tirer assez bien quand ils sont en prison, du fait qu'il n'y a pas d'alcool.

**Le président:** Vous avez le temps de poser une autre question monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Une fois de plus, je vous exhorte à envisager la possibilité d'avoir recours à des pairs pour la libération conditionnelle.

**Le président:** Merci monsieur de Jong.

Monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Merci. J'ai quatre questions à poser et j'espère avoir assez de temps.

Tout d'abord, existe-t-il dans les pénitenciers un programme de «réhabilitation par la peur»?

**M. Yeomans:** Monsieur le président, il en existe. Vous vous souviendrez que les jeunes délinquants à qui ce programme s'adresse relèvent des autorités provinciales. La province de l'Ontario a fait des démarches auprès des responsables de Millhaven, à Kingston, pour mettre un tel programme sur pied. Les détenus ont accepté d'y participer. Je ne sais pas s'il en existe ailleurs. Je pense que le programme est celui qui ressemble le plus au programme Rahway, auquel on a fait allusion.

Je dois ajouter cependant que l'American Corrections Association a évalué le programme Rahway et que son rapport contient de sérieuses réserves. Les résultats ne sont certainement pas aussi probants que ce que l'on a voulu faire croire dans l'émission de télévision.

**M. Taylor (Bow River):** Pouvez-vous nous faire parvenir des renseignements là-dessus? En avez-vous?

**M. Yeomans:** Oui.

**M. Taylor (Bow River):** Peut-être pourriez-vous les déposer pour gagner du temps.

**M. Yeomans:** Volontiers.

**M. Taylor (Bow River):** J'aimerais aborder le cas des prisonniers qui sont relâchés après avoir purgé leur peine. Ils ont payé leur dette à la société et ils sont libres, si vous voulez, d'en contracter une autre. Je songe ici au cas du détenu qui a été relâché du pénitencier de Drumheller et qui, trois mois plus tard, assassinait un policier à Calgary. Les gardiens de la prison avaient recommandé que ce détenu ne soit pas relâché étant donné le comportement qu'ils avaient pu observer.

N'y a-t-il pas quelque chose que le personnel pourrait faire? Écoutez-vous ce que les gardiens ont à dire? Ont-ils voix au chapitre? N'y a-t-il pas des mesures que l'on pourrait prendre dans le cas de ces détenus-là? Si l'on est presque sûr qu'un

[Texte]

commit an offence, why put him out to kill some innocent person?

**Mr. Yeomans:** There are two sides to that question, Mr. Chairman. The first is that once his warrant expires, we have no authority to keep him, so when an inmate is due for release we are required by the very law that put him in penitentiary to put him out.

**Mr. Taylor (Bow River):** Yes, but do you not have authority to send him to a mental hospital, if a psychiatrist so recommended?

**Mr. Yeomans:** No, we do not, Mr. Chairman.

**Mr. Taylor (Bow River):** Would we require that authority in the Act?

**Mr. Yeomans:** To answer the second part, where our staff is very concerned about violent tendencies on the part of an inmate this Committee can rest assured that police authorities in the community are very much aware of that. We have close relations with the police and they are aware that the person is being released at such and such a time or date and where he is planning to go. From then on it becomes a police matter, Mr. Chairman.

**Mr. Taylor (Bow River):** I would like to pursue that later, but I am concerned about it. I want to get over these other two questions.

One is this work ethic. It seems to me that prisoners have a pretty tight time in our penitentiaries. What is your philosophy on work?

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, the gentlemen who are beside me are better qualified than I. But, in the interests of time, I can say that the field of corrections has gone through a series of evolutions as to the philosophy of dealing with inmates. There was a period of time a few years ago when the therapeutic treatment of inmates was believed to be the proper approach. In more recent years views have changed and, in our service in the last few years, we have swung back to a much more extensive use of work.

A few years ago we had contractors coming in to wash the windows in the institutions while the inmates watched. That does not happen anymore. And we have reactivated our farms. We are working hard with our workshops and putting greater emphasis on our vocational training. So every able-bodied inmate in our system is now employed and the vast majority of them are employed full time. That means seven and a half hours a day.

**Mr. Taylor (Bow River):** That is rather amazing. I wonder how come you are hiring civilians to sweep the snow off the sidewalks in some of your penitentiaries, with the prisoners lying in their bunks—because this is a fact.

**Mr. Yeomans:** I would appreciate having particular information on that, Mr. Chairman, because I will stop it tomorrow.

**Mr. Taylor (Bow River):** Well, I thought it should have been stopped yesterday.

**Mr. Yeomans:** I agree with that statement, Mr. Chairman.

[Traduction]

détenu va commettre un crime, pourquoi lui en donner l'occasion?

**M. Yeomans:** Cette question a deux facettes. Une fois qu'il a purgé sa peine, nous ne pouvons pas retenir un détenu, car la loi exige que nous le relâchions.

**M. Taylor (Bow River):** Mais n'y a-t-il pas moyen de l'envoyer dans un hôpital psychiatrique, si un psychiatre le recommande?

**M. Yeomans:** Non.

**M. Taylor (Bow River):** Faudra-t-il que des dispositions de la loi confèrent ce pouvoir?

**M. Yeomans:** Si le personnel s'inquiète de tendances à la violence chez un détenu, les autorités policières de la localité sont prévenues. Nous sommes en rapport étroit avec elles et nous les prévenons quand un détenu est relâché; nous leur signalons ses coordonnés. A partir de ce moment-là, c'est à la police de jouer.

**M. Taylor (Bow River):** Je reviendrai là-dessus plus tard. Je voudrais aborder la question de l'éthique professionnelle.

Il semble que les prisonniers soient assez désœuvrés dans les pénitenciers. Que pensez-vous de la notion de travail?

**M. Yeomans:** Ceux qui m'accompagnent sont peut-être mieux qualifiés pour vous répondre. Pour gagner du temps, je vous dirai cependant que les services correctionnels ont subi une série d'évolutions en ce qui a trait au traitement réservé aux détenus. Il y a quelques années, on croyait qu'il fallait les traiter par thérapie. Récemment, nous en sommes revenues aux bienfaits du travail.

Il y a quelques années encore, c'était des entrepreneurs qui lavaient les vitres des pénitenciers et les détenus se contentaient de les regarder. Ce n'est plus le cas. Nous avons organisé des fermes. Du côté des ateliers, nous mettons l'accent sur la formation professionnelle. Les détenus qui en sont capables sont désormais employés, généralement à plein temps. Cela veut dire 7 heures et demie par jour.

**M. Taylor (Bow River):** C'est assez étonnant. Pourquoi faites-vous appel à des gens de l'extérieur pour déneiger certains de vos pénitenciers pendant que les détenus se prélassent... c'est un fait.

**M. Yeomans:** J'aimerais obtenir plus de détails là-dessus. Une telle situation, si elle existe, sera redressée dès demain.

**M. Taylor (Bow River):** Cela aurait dû être fait hier.

**M. Yeomans:** Je suis tout à fait d'accord avec vous.



[Text]

**Mr. Taylor (Bow River):** Then the other point, to keep it within my time . . .

**Mr. Yeomans:** I am sorry, Mr. Chairman. It may be, if it is a maximum security institution and we are talking about the snow outside . . .

**The Chairman:** Gentlemen, please. I would appreciate your understanding. You have to operate through the Chair in order to make the electronic system operate properly. We cannot have people talking across the table.

**Mr. Taylor (Bow River):** The last question that I have is in regard to training. Is there a tendency in the penitentiaries for the prisoners to decide whether they want to work, whether they want to train? I know there is not much use in sending someone to school if he is just not going to learn, but if the alternative is to do a good day's work, a lot of them might take advantage.

• 1200

Some prisoners tell me that they have difficulty studying because of the attitude of others, they are just laying around and they are even stopping those who do want to train. You must have millions of dollars worth of modern equipment in your training schools. I am wondering what the success rate is on this training. How many have secured journeyman's certificates through training in penitentiaries, say mechanics or painting?

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, that is a very fair question. I do not have statistics, either in my head or with me, to be able to answer that question precisely but I would be happy to provide it to Mr. Taylor. On the question of are they forced to work, no, they are not forced to work but if they do not work they do not receive any pay, modest as it is.

**Mr. Taylor (Bow River):** But they still get their three good meals a day.

**Mr. Yeomans:** Yes.

**Mr. Taylor (Bow River):** Is there not something wrong with the concept of a man going to prison where he is supposed to be punished for his crime but he can lay there and have a nice, easy time through the cold winter while the normal citizen has to get out in the snow and cold and work? He does not have any choice. I do not have any choice. There are lots of mornings I would like to stay in bed but I have no choice, I have to go to work. Why do prisoners have this freedom of choice to decide whether they are going to work or whether they are not?

**Mr. Yeomans:** The answer to that question, Mr. Chairman, is that it is part of the law offenders are sent to prison as punishment, not for punishment.

**Mr. Taylor (Bow River):** Well, that is a pretty bad philosophy because if you are going to let them lay around in prison . . . I have had a chap at one of my public meetings ask what was the least offence he could commit to get into the penitentiary for the winter. If I did something wrong, I would expect to be punished when I went to jail, not treated to the

[Translation]

**M. Taylor (Bow River):** Je passe à ma dernière question . . .

**M. Yeomans:** Excusez-moi, monsieur le président. S'il s'agit d'un établissement à sécurité maximum, pour les trottoirs qui sont à l'extérieur, . . .

**Le président:** Messieurs, je vous en prie. Puis-je compter sur votre collaboration. Il faut que vous adressiez vos questions au président, si vous voulez que l'enregistrement électronique se fasse. Les gens ne peuvent pas se parler entre eux.

**M. Taylor (Bow River):** Je voudrais parler de la formation. Les détenus sont-ils enclins à vouloir travailler, à vouloir se former? Il est assez futile d'envoyer des détenus à l'école s'ils n'y apprennent rien, mais, si l'autre option est de travailler dur toute la journée, vous trouverez peut-être plus de preneurs.

Certains détenus me disent qu'ils ont beaucoup de mal à étudier à cause de l'attitude des autres qui n'aiment et qui empêchent ceux qui le veulent d'étudier. Vous devez avoir investi des millions de dollars en équipement moderne pour vos cours de formation. Je me demande quel en est le taux de réussite. Combien ont réussi à obtenir des certificats de manœuvres, de mécaniciens ou de peintres dans les pénitenciers?

**M. Yeomans:** C'est une question très juste. Je n'ai aucune statistique à portée de la main, ni même en tête, si bien que je ne pourrai répondre à votre question avec autant de précision que je l'aurais souhaité. Quant à savoir si les détenus sont obligés de travailler, non, on ne les y oblige pas, mais ceux qui ne travaillent pas ne reçoivent aucune rémunération, si modeste soit-elle.

**M. Taylor (Bow River):** Mais ils reçoivent tout de même trois bons repas par jour.

**M. Yeomans:** C'est vrai.

**M. Taylor (Bow River):** Vous ne croyez pas que quelque chose ne va pas? Ces détenus sont précisément envoyés en prison pour être punis de leur crime; or, ils peuvent passer leur temps à ne rien faire pendant notre hiver rigoureux, tandis que le simple quidam doit affronter la neige et le froid pour aller travailler. Il n'a pas le choix; moi non plus. Il y a bien des matins où je préférerais rester au lit, mais je dois bien aller travailler. Pourquoi les détenus sont-ils libres de choisir s'ils veulent travailler ou non?

**M. Yeomans:** La loi dit que les criminels reçoivent comme châtiement d'être envoyés en prison, mais ils ne vont pas en prison pour être punis.

**M. Taylor (Bow River):** Ce ne sont pas de très bons principes que de les laisser bailler aux corneilles en prison . . . A l'une de mes réunions publiques, un gars a demandé quel était le délit le moins grave qu'il devait commettre afin d'être envoyé au pénitencier pour l'hiver. Si je faisais quelque chose de mal, je m'attendrais à ce qu'on m'envoie en prison pour être



[Texte]

best of meals, permitted to go on strike and so on. People are getting fed up with this type of attitude.

**The Chairman:** I think we are entering into a debate here, Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** It is a debate that should be held because the people are wondering about it.

**Mr. Wakim:** (Inaudible.)

**The Chairman:** May I just say... Please, Mr. Wakim, please. This Committee cannot get out of hand. We have recording devices here. It is an interesting subject but we are here to determine the effectiveness of program evaluation, and the kinds of issues that are being raised really should be the subject of debate in the House or somewhere other than in this Committee.

**Mr. Taylor (Bow River):** Mr. Chairman, on a point of order, I differ from that. Every time we get down to the brass tacks of things we are then out of order. If we are going to get anywhere, we have to find out what the end result is; otherwise we are wasting our time just having a friendly chat. That is not why I am a member of this Committee.

**The Chairman:** Mr. Taylor, I appreciate your point, but bear in mind that we are here today to study the federal parole system, the National Parole Board and the National Parole Service, and while the questions and the points of view you express may be important, it seems to me they are not related to this specific issue. Now I may be wrong, but that is my interpretation of it.

**Mr. Taylor (Bow River):** But on the point of order, is the Correctional Service not open for questioning today? Why are they here?

**An hon. Member:** They are not here.

**Mr. Taylor (Bow River):** Sure they are here. Mr. Yeomans is here.

**The Chairman:** Mr. Taylor, your questions are on the record, your statements are there and your time has expired. I would like to move on.

**Mr. Taylor (Bow River):** You took about two minutes of my time.

**The Chairman:** The next questioner is Mr. Bosley.

**Mr. Bosley:** Mr. Chairman, I have only one point. I may have left an impression with Correctional Service that was perhaps mistaken, and it would be that I am intrigued ultimately not in knowing whether in fact you used just previous convicts, but I am intrigued in knowing whether you have some system for measuring what makes an effective parole officer. I would assume you work backwards from that, and I do not know if you do, in terms of the success rate of a parole officer in administering paroles, and if you have some empirical data that flows from that to tell you who you should be recruiting over time. That, I think, is the more important question which Mr. de Jong and I are both interested in. If you have any material that will indicate how you have evaluated

[Traduction]

puni et non pas pour recevoir d'excellents repas, pour faire la grève, etc. Le public commence à en avoir ras le bol.

**Le président:** Je crois que nous sommes en train de nous lancer dans un débat, monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Ce débat doit avoir lieu parce que des tas de gens s'interrogent.

**M. Wakim:** (Inaudible.)

**Le président:** Permettez... Monsieur Wakin, s'il vous plaît. Un député ne doit pas s'emballer car n'oubliez pas que tout est enregistré. Le sujet est fort intéressant, mais nous sommes ici pour discuter de l'efficacité de l'évaluation des programmes. Le genre de question que vous abordez devrait être soulevée à la Chambre, en tout cas pas ici.

**M. Taylor (Bow River):** Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je ne suis pas du tout d'accord avec vous. Chaque fois que nous atteignons les racines du mal, notre intervention est jugée irrecevable. Si nous voulons aboutir quelque part, nous devons commencer par définir quel doit être ce but, sinon, nous perdons notre temps en conversations frivoles. Je ne suis pas membre du comité pour prendre part à ce genre d'activité.

**Le président:** Monsieur Taylor, je comprends votre point de vue, mais n'oubliez pas que nous sommes ici aujourd'hui pour étudier le système fédéral des libérations conditionnelles, le Service national des libérations conditionnelles et la Commission des libérations conditionnelles. Vos questions et opinions sont peut-être intéressantes, mais elles ne me paraissent pas directement reliées au sujet à l'ordre du jour. Je me trompe peut-être, mais c'est là mon opinion.

**M. Taylor (Bow River):** Au sujet du rappel au Règlement, pourriez-vous me dire si le Service correctionnel peut faire l'objet de questions ou non? Sinon, pourquoi est-il représenté ici?

**Une voix:** Il ne l'est pas.

**M. Taylor (Bow River):** Si, M. Yeomans est là.

**Le président:** Monsieur Taylor, vos questions figureront au compte rendu comme vos déclarations. Votre temps est écoulé, j'aimerais passer à quelqu'un d'autre.

**M. Taylor (Bow River):** Vous m'avez pris au moins deux minutes.

**Le président:** Le suivant est M. Bosley.

**M. Bosley:** Monsieur le président, une seule question m'intéresse. J'ai peut-être laissé une impression fautive au Service correctionnel; j'aimerais en fait savoir si vous faites appel uniquement à d'anciens détenus et aussi comment vous mesurez l'efficacité d'un agent de libérations conditionnelles. Je suppose que vous travaillez en rétrospective pour déterminer le taux de succès d'un agent responsable de détenus en libération conditionnelle, à moins que vous n'ayez des données empiriques vous permettant de choisir ceux que vous voulez recruter. Voilà la question qui nous intéresse le plus, M. de Jong et moi. Si vous aviez de la documentation qui nous permettrait de savoir comment déterminer le taux de succès de vos agents afin

*[Text]*

your parole officers' success rates in developing your recruitment strategy in searching for new parole officers, as openings become available, I would like to see it because I think it all flows back from that.

Secondly, and it is a question which may not be a fair one to ask, one of the things that is becoming clear to me, Mr. Chairman, as I listen to this is that I heard somebody say a minute ago that there was a time when the parole Board and the parole service were unified. As I listen to this I wonder if either of the services want to comment on 1) whether they should be reunified and whether that would be effective, and 2) is it—we are asking questions about the effectiveness of the parole decision and they indicated the measure that we should be using is failure rate. We agreed on that—or return rate, if you like.

• 1205

I guess the question I am asking is this. Am I looking at the wrong thing when I ask this question? To whom do we look to determine who is effective? You get their decisions; you get their failures—at least it has the appearance of that. I wonder how you resolve that between yourselves in terms of making sure that the decisions to parole and the supervision of parolees winds up having the desired result, which I think we both agreed works. I have not heard any conversation about that and I wonder if I could have a little comment.

**The Chairman:** Mr. Outerbridge.

**Mr. Outerbridge:** One comment, Mr. Bosley, on that. I think we both inherit society's failures. So when you talk in terms of success or failure, this is part of the problem I had with the question of moving back from evaluating parole officers. I agree with the goal but I do not know how you do it.

When it comes to the question of the relative efficiency of a system in which parole board and parole service were integrated and the system now in which they are not, I suppose you would have to say they are in an experimental program now trying to see how a service separated from the board can function as best we can. What we have been able to do, I think is distinct from many other systems in North America certainly, in which you have the service being rendered, the case preparation and the supervision service being rendered by an agency over which the parole board has no administrative control. That has worked with a great deal of difficulty in most other jurisdictions because the effectiveness of that system depended on whether or not the commissioner of corrections and the chairman of the parole board could get along well with one another.

We have been able to work at least one step beyond that to the place where we now have an administrative agreement in which the kind of services to be rendered, the quality and timeliness and so on of that kind of material, has been articulated to the degree that it is possible to articulate that kind of material in an administrative agreement between two agencies.

*[Translation]*

de savoir comment vous devez doter les postes ouverts, ce serait fort intéressant.

L'autre question est peut-être inopportune. En écoutant la discussion, j'ai entendu dire tout à l'heure que, à une certaine époque, la Commission des libérations conditionnelles et le Service des libérations conditionnelles ne formaient qu'une seule entité. L'un ou l'autre organisme voudrait-il me dire ce qu'il pense, premièrement, de la réunification des deux organismes et de ses chances de succès, et, deuxièmement si... on s'interroge sur l'efficacité des décisions prises en matière de libération conditionnelle? On nous dit qu'on devrait se servir du taux d'échec, ou du taux de récidive.

Est-ce que je me trompe? Qui est chargé de déterminer l'efficacité du système? Vous tenez compte des décisions, des échecs, du moins c'est l'impression que j'en ai. Comment pouvez-vous vous assurer que les décisions et la surveillance des libérés sous condition aboutiront aux résultats escomptés? Personne n'en a encore parlé jusqu'à présent et j'aimerais savoir ce que vous vous en pensez.

**Le président:** Monsieur Outerbridge.

**M. Outerbridge:** J'aimerais effectivement faire une observation, monsieur Bosley. Je crois que les deux services ont hérité des échecs de la société. Quand vous parlez de taux de succès ou d'échec, j'en reviens à la réticence que nous éprouvons face à l'évaluation des agents de libération conditionnelle. J'admets l'objectif, mais j'ignore comment l'atteindre.

Pour ce qui est de l'efficacité relative du système selon lequel la Commission et le Service des libérations conditionnelles étaient intégrés, par opposition au système actuel, nous essayons actuellement de déterminer comment nos deux services distincts peuvent fonctionner de la meilleure façon possible. Ce que nous avons réussi à faire est fort différent de la plupart des autres systèmes en Amérique du Nord puisque pour eux, les services, la préparation des dossiers et la supervision sont faites par un organisme sur lequel la Commission des libérations conditionnelles n'a aucun pouvoir administratif. Il y a eu énormément de problèmes dans la plupart des autres juridictions puisque l'efficacité du système dépend de la qualité des relations qu'entretiennent le commissaire des Services correctionnels et le président de la Commission des libérations conditionnelles.

Nous en sommes rendus à un stade tel que nous avons réussi à décrire, dans une entente administrative entre les deux organismes, la qualité et l'opportunité des services à rendre.

*[Texte]*

In terms of the long-run question as to whether or not one model is more efficient than the other, that ultimately is a political question, I guess.

**The Chairman:** Mr. Bosley.

**Mr. Bosley:** I am happy to leave it at that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** No further questions?

**Mr. Bosley:** I am intrigued, though, as to whether the Commissioner of Correctional Services would want to make a comment on that.

Let me put it this way. In terms of measuring the effectiveness, how would we measure whether the separated system is more effective than a combined system? Do you have any comment? Or is it a concern in your mind? If you are both satisfied that the system is working as effectively—we used the word “efficiently”, Mr. Chairman, and I do not think that is the correct word. If you are both satisfied that the thing is working well, then I will not pursue the line of questioning.

**Mr. Yeomans:** Mr. Chairman, I am satisfied that it is working well, having inherited it. We had nothing to do with the present arrangement. I also look at it from a slightly different perspective in that by creating a correctional service consisting of both a group of institutions—penitentiaries—and a field service, we then are able to bring the best resources of both together in dealing with the offender as a case from the point of sentencing right through to the expiry of the warrant.

What used to be known as the parole officer, the parole officer who picked up the offender only when he came out of prison, is now being used as a case officer to deal with the offender at the point of sentencing. He is part of the case management team all the way through and all the way out to warrant expiry. So we are able much more professionally to deal with the offender as a case right through.

• 1210

**Mr. Bosley:** So the comments of your people wind up being part of their decision as to whether to parole.

**Mr. Yeomans:** Oh, surely.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bosley.

The questioners I have on my list are in this order. We have 20 minutes left. I have Mr. Lamontagne followed by Mr. Gamble. Anybody else who is here who has not asked questions who wants to, please raise your hands.

Mr. Lamontagne.

**Mr. Lamontagne:** Thank you, Mr. Chairman. I am coming back to these three areas on paragraph 5.79. The first one is make sure that the inmate has derived maximum benefit from prison. Of course, when a parole case is under consideration, you obviously receive reports from many people on the condition of life and behaviour of the inmates. You certainly receive some from the present directors, some of the people in charge of the prison. From your way of looking at it, can the prison director or some of his staff report negatively or positively so that it can sway your judgment on that? Do you go back far

*[Traduction]*

Quant à savoir lequel des modèles est le plus efficace à long terme, c'est en fait une question politique.

**Le président:** Monsieur Bosley.

**M. Bosley:** Je suis heureux d'en être arrivé là.

**Le président:** Pas d'autre question?

**M. Bosley:** Je me demande si le commissaire des Services correctionnels aimerait ajouter un mot.

Mais comment peut-on mesurer si le système dissocié est plus efficace que le système combiné? Est-ce que vous y avez pensé? Êtes-vous tous les deux convaincus que le système fonctionne aussi efficacement que possible. On a également parlé d'efficacité, mais cette expression ne me satisfait pas. Si vous répondez tous deux par l'affirmative, je vais m'arrêter là.

**M. Yeomans:** Monsieur le président, je suis convaincu que le système fonctionne bien. De toute façon, nous n'avons rien à voir avec l'organisation actuelle puisqu'elle était déjà en vigueur lors de ma nomination. J'ai un point de vue légèrement différent puisqu'en créant un service correctionnel regroupant des pénitenciers et un service externe, nous pouvons regrouper le meilleur des deux services pour prendre en charge un délinquant à partir du prononcé de la sentence jusqu'à l'expiration du mandat.

Celui qu'on appelait auparavant agent des libérations conditionnelles, c'est-à-dire celui qui prenait le délinquant en charge à sa sortie de prison, s'appelle maintenant un agent des cas et s'occupe du délinquant à partir du moment où celui-ci reçoit sa sentence. Il fait partie d'une équipe de gestion des cas qui s'occupe d'un délinquant du début jusqu'à la fin, jusqu'à l'expiration de la peine. Nous sommes donc maintenant beaucoup plus compétents pour nous occuper du délinquant de A à Z.

**M. Bosley:** On tient donc compte des commentaires de vos employés avant d'accorder une libération conditionnelle.

**M. Yeomans:** Certainement

**Le président:** Merci, monsieur Bosley.

Il nous reste 20 minutes. Ont demandé la parole, dans cet ordre, M. Lamontagne et M. Gamble. Quiconque n'a pas encore eu l'occasion de poser des questions devrait lever la main.

Monsieur Lamontagne.

**M. Lamontagne:** Merci, monsieur le président. J'en reviens aux trois questions du paragraphe 5.79. La première est de s'assurer que le détenu a profité au maximum de son séjour en prison. Naturellement, lorsqu'on étudie une demande de libération conditionnelle, on reçoit certainement des rapports de tas de gens sur les conditions de vie et le comportement des détenus. Vous devez également recevoir des rapports des directeurs et autres responsables des pénitenciers. Croyez-vous que le directeur d'un pénitencier ou certains de ses collaborateurs peuvent sciemment présenter un rapport favorable ou défavo-



[Text]

enough to know exactly what you are getting in the report is true?

**Mr. Outerbridge:** Well, the reports that we obtained, Mr. Lamontagne, are obtained through staff from the Correctional Service, either correctional officers, industrial officers, supervisors and parole officers. We do not go back and do a quality check, although there are quality control mechanisms within the parole and penitentiary service in order to ensure that the data we are getting are as complete and accurate as possible.

So the answer to your question is, yes, we are swayed. That is part of the data that we take into account. But no, we do not have a regular mechanism of going back and monitoring, although that is the kind of thing that we are in the position of being able to do if we have any reason to be dissatisfied. From time to time I get in touch with the Commissioner and say, Look, I am concerned about data coming from this source or that source, and that is the mechanism by which the corrective correction is taken.

**Mr. Lamontagne:** What is the procedure for the inmate to ask for a correction if he maintains that he is not satisfied with the kind of report he has? First of all, does he see his report? And if he sees it, can he make comments on the report you are getting on him?

**Mr. Outerbridge:** No, he does not see the report. He does is given it at this point. Immediately prior to the hearing, however, he is informed orally by one of the members of the Parole Board before whom he is appearing as to what information on file we feel is definitive and that is of concern to us, in terms of his parole ability, I suppose. He receives this information orally, and the 40-minute interview that takes place is an exchange; it is not a one-way proposition.

Following that, if he is dissatisfied with the negative decision that is rendered . . . No, I am sorry. He receives the reasons from the Board in writing if he is denied parole. And if he is dissatisfied with that, he has the opportunity to reply for what is called an internal review, in which his case will be reviewed once again by three members who were not previously involved in that case, and then he is given the response to that as well.

**Mr. Lamontagne:** Is the review within a short time?

**Mr. Outerbridge:** He must apply within 30 days, and then there is a limited time sequence in which we must reply.

**Mr. Lamontagne:** Last question, Mr. Chairman.

This study was written in 1977 and tabled in 1978. It is already nearly two years since it was written. And as was mentioned by the Auditor General's office, I do not think he reviewed within another three years or four years because of the lapse of time to study all departments. Then I presume we will be following up on these recommendations of the Auditor General. Has there been any initiative, any studies made, to correct and whereby you can come to us at one point and say that you can judge the quality of the decision?

[Translation]

nable de façon à influencer votre décision? Est-ce que vous vérifiez la véracité des rapports?

**M. Outerbridge:** Les rapports que nous recevons proviennent du personnel du Service correctionnel; il peut s'agir soit d'agents de correction, soit de responsables d'atelier, de surveillants ou d'agents des libérations conditionnelles. Nous ne vérifions pas la qualité de ces rapports même si certains mécanismes au Service des libérations conditionnelles dans les pénitenciers nous permettent de vérifier l'exactitude des données.

Nous sommes donc évidemment influencés par ces rapports puisque c'est une partie des données dont nous tenons compte. Nous ne vérifions toutefois pas leur véracité, mais nous sommes en mesure de le faire en cas de doutes. De temps en temps, je communique avec le commissaire lorsque j'ai des doutes à propos de données provenant de telle ou telle source. C'est ainsi que nous procédons pour faire apporter certaines déclarations.

**M. Lamontagne:** Comment un détenu peut-il demander que le rapport le concernant soit corrigé s'il le conteste? Tout d'abord, le lui fait-on voir? Le cas échéant, peut-il le commenter?

**M. Outerbridge:** Non, on ne lui montre pas le rapport, mais on lui donne un peu plus tard. Toutefois, immédiatement avant l'audience, l'un des membres de la Commission des libérations conditionnelles devant laquelle il comparaît l'informe verbalement des renseignements de son dossier, qui nous font hésiter à lui accorder une libération conditionnelle. L'entrevue de 40 minutes a lieu sous forme de dialogue.

Par la suite, s'il est mécontent d'un refus . . . excusez-moi. La commission lui communique par écrit les raisons pour lesquelles on lui refuse la libération conditionnelle. S'il est mécontent de ces raisons, il peut demander une revue interne. A ce moment-là, son dossier est réexaminé par trois commissaires qui ne l'ont encore jamais vu. On lui communique à nouveau leur décision.

**M. Lamontagne:** Cette revue a-t-elle lieu rapidement?

**M. Outerbridge:** Le détenu doit présenter une demande dans les 30 jours et nous devons lui répondre dans un certain délai.

**M. Lamontagne:** Ma dernière question, monsieur le président.

Cette étude a été rédigée en 1977 et déposée en 1978. Elle a donc été écrite il y a presque deux ans. Comme le mentionne le Bureau du vérificateur général, à cause du temps qu'il faut pour étudier tous les ministères, je crois qu'il n'a pas le temps de revoir le votre avant trois ou quatre ans; je présume donc qu'on donnera suite aux recommandations du Vérificateur général. A-t-on fait des études ou pris certaines mesures pour apporter les correctifs nécessaires afin que vous puissiez enfin juger de l'efficacité d'une décision?



[Texte]

[Traduction]

• 1215

**Mr. Outerbridge:** Yes, sir. If I may, go back to your previous question just for a moment, I have been reminded by my senior legal advisor that I left out one very, very important component in answering your question, and that is, an inmate does have the right to ask for access to his file under the Canadian Human Rights Act, and that is completely distinct from what I just explained to you.

I had hoped that, within our statement which we put before you, we had given some indication of the steps we had already taken in terms of implementing some of the recommendations of the SPICE Report, in addition to some of the questions that I had about the viability of some of the proposals that have come forward, but, yes, I would hope that within a year we can come back and give even more indices than we have at the present time of the steps that have been taken.

**Mr. Lamontagne:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Lamontagne.

Mr. Gamble.

**Mr. Gamble:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Outerbridge, I note from an examination of your letter to the Clerk of this Committee of June 12, 1979, that you commence in the second paragraph of that piece of correspondence to pay basic lip service to some of the comments that have been made by the Auditor General, saying that you agree with his remarks, that objectives and effects should be specified as precisely as possible, and indeed, you are in the process of doing just that. When may we expect that you will, as you have indicated, formalize your goals and objectives?

**Mr. Outerbridge:** They have already been formalized, sir, and reference is made to that in the statement that I circulated yesterday.

**Mr. Gamble:** Have they been submitted to this Committee?

**The Chairman:** The statement has been submitted.

**Mr. Gamble:** Having said, in the second paragraph, that you agree with the observations of the Auditor General, in the third paragraph on page 2, you make the observation that:

As Chairman of the National Parole Board, I am of the opinion that the Audit Team may have indeed stepped outside its terms of reference and area of expertise both in its assertions that appear contrary to the will of Parliament as expressed in the Parole Act, and in its hurried conclusions about criteria for decision making . . .

My comment to you, sir, is that may all be very well, so long as the National Parole Board is prepared to function without remuneration, but at the moment you expect Parliament to allocate funds for the performance of your task, so it is my observation that you are brought within the same area of concern, which is expressed by Parliament through the Auditor General's remarks, as any other government department or agency. Accordingly, that kind of comment certainly does not in any way accord with the general feeling of the public that

**M. Outerbridge:** Oui. Si vous permettez, je voudrais revenir un moment à votre question précédente car notre conseiller juridique principal me rappelle que j'ai oublié un détail essentiel, à savoir qu'un détenu a maintenant le droit, en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, de demander à consulter son dossier. Cela n'a rien à voir avec ce que je viens de vous expliquer.

J'espérais que l'exposé que nous avons présenté ce matin vous donnerait une idée des mesures déjà prises, afin de donner suite à certaines des recommandations de l'étude TRACE, en plus des quelques doutes que soulève en moi l'à-propos de certaines des suggestions. J'espère que d'ici un an nous pourrions vous donner des preuves plus tangibles des mesures prises.

**M. Lamontagne:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Lamontagne.

Monsieur Gamble.

**M. Gamble:** Merci, monsieur le président. Monsieur Outerbridge, je remarque au second paragraphe de la lettre que vous avez envoyée le 12 juin dernier au greffier du comité, que vous dites oui aux observations du Vérificateur général sans vraiment le penser; vous dites que les objectifs et les conséquences devraient être précisés le plus possible et que c'est ce que vous êtes en train de faire. Quand concrétiserez-vous vos buts et objectifs comme vous l'avez annoncé?

**M. Outerbridge:** Ceux-ci ont déjà été concrétisés; il en est d'ailleurs question dans la déclaration que j'ai fait distribuer hier.

**M. Gamble:** Cette déclaration a-t-elle été présentée au comité?

**Le président:** Oui.

**M. Gamble:** Au second paragraphe de cette lettre, vous vous dites d'accord avec le vérificateur général, mais au troisième paragraphe, à la page 2, vous précisez:

A titre de président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, je crois que l'équipe de vérificateurs a été au-delà de son mandat et de son domaine de compétence en faisant des affirmations qui semblent contredire les vœux que le Parlement a exprimés dans la Loi sur les libérations conditionnelles, et en aboutissant à des conclusions hâtives sur les critères évoqués pour la prise de décision . . .

C'est bien joli, tant que la Commission nationale des libérations conditionnelles est prête à travailler bénévolement, mais vous attendez toujours que le Parlement vous donne les fonds nécessaires à l'acquittement de votre tâche. Comme tous les autres ministères et organismes gouvernementaux, vous devez tenir compte des craintes exprimées par le Parlement par la voix du vérificateur général. Par conséquent, une telle observation ne concorde pas du tout avec les sentiments de la popula-

*[Text]*

we must have some accounting for the way in which public funds are spent.

I am referring to the comments made by the Auditor General in paragraph 5.79 where the remark, to which reference has probably already been made by other members of this Committee, is made that their:

... audit revealed that the Parole Board was not in a position to evaluate its effectiveness ...

The paragraph goes on to deal with three specific provisions by way of extraction from the Parole Act, that you are undoubtedly aware of, the question as to whether:

The inmate has derived maximum benefit from imprisonment.

The reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant of parole.

and that:

Parole would not constitute undue risk to society.

Having regard to those three established criteria, which one is of greater significance in determining whether or not parole is granted?

**The Chairman:** Mr. Outerbridge. I believe some part of that question has been touched upon, but I think it bears repeating.

**Mr. Outerbridge:** Dealing with the first comment that you made, Mr. Gamble, I did attempt to answer that question, because it was tabled on two occasions, if I remember correctly. The intent of the letter was not in any way to express arrogance or to suggest that we should not be open to review. Nonetheless, I attempted previously to indicate why I felt that there was a question, given the kind of mandate from the Parole Act, whether or not it would be possible for it to be indicated that SPICE was exceeding its mandate. And I hope that that was at least an acceptable one to the members of the Committee.

• 1220

The second question is that in terms of the assessment of the conclusions of research and their applicability, I do have some serious questions on this in terms of the state of the art, and that also has been discussed at some length in this Committee.

In terms of the three criteria that you have outlined—and, incidentally, if I may go back to 5.79 just for a moment, there are a number of very specific effectiveness criteria that we have to evaluate the consistency of our approach, and I outlined those in some detail previously. In terms of the three criteria, I think you can appreciate the difficulty we have in understanding what is meant and trying to make some—more to specify with some greater degree of precision what is meant by maximum benefit and what is meant by rehabilitation. Even if that were possible, however, the question of undue risk to society would remain the major criterion that we would have to take into account as the major fulcrum of our decision making.

*[Translation]*

tion en général, à savoir que nous devons vérifier comment les fonds publics sont dépensés.

Je fais allusion aux observations du vérificateur général, au paragraphe 5.79, dont ont également parlé d'autres membres du comité, et je cite:

Notre vérification a révélé que la Commission des libérations conditionnelles n'était pas en mesure d'évaluer sa propre efficacité ...

L'auteur poursuit en précisant les trois grands critères stipulés dans la Loi sur la libération conditionnelle, que vous connaissez certainement, et je cite:

Le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement.

L'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et le réhabilitation du détenu.

et on ajoute encore:

La mise en liberté du détenu ne constitue pas un risque indu pour la société.

De ces trois grands critères, lequel a le plus de poids lorsqu'il s'agit de décider si la libération doit être accordée ou non?

**Le président:** Monsieur Outerbridge. Je crois qu'on a déjà abordé en partie cette question, mais cela vaut la peine de répéter.

**Mr. Outerbridge:** A propos de votre première observation, monsieur Gamble, je dirais que j'ai déjà essayé de répondre à cette question à deux reprises si je ne m'abuse. Le ton de la lettre ne se veut certainement pas arrogant; nous n'avons pas voulu laissé entendre que nous étions au-dessus de toute vérification. Néanmoins, j'ai déjà essayé d'expliquer pourquoi je croyais que la question devait être posée étant donné le mandat conféré par la Loi sur les libérations conditionnelles de détenus, à savoir s'il serait possible ou non de savoir si l'on débordait des cadres du mandat de TRACE. J'espère qu'au moins c'était acceptable pour les membres du comité.

Pour ce qui est de l'évaluation des conclusions de la recherche et de l'application que l'on pourrait en faire, j'entretiens de sérieux doutes à ce sujet et au sujet des méthodes utilisées, mais l'on en a aussi discuté en détail ici.

En ce qui concerne les trois critères que vous venez d'énoncer, j'aimerais revenir au paragraphe 5.79 un instant; il y a nombre de critères précis concernant l'efficacité dont nous nous servons pour évaluer la cohérence de nos études et j'en ai donné les détails auparavant. En ce qui concerne, donc, ces trois critères, vous apprécierez la difficulté que nous avons eue à comprendre, de façon assez précise, ce que l'on entend par avantage maximum et réinsertion sociale. Enfin, même s'il était possible de définir très précisément ces sujets, reste le critère essentiel du risque abusif que cela pourrait représenter pour la société, ce qui, en somme, devrait être le facteur principal de toute prise de décision.

[Texte]

**Mr. Gamble:** Mr. Outerbridge, no one expects perfection; that is to say, if the system were perfect, we would never have a recurrence, presumably, with the result that once paroled, an inmate would never be returned. And I do not think any member of this Committee has suggested that that perfection can take place. However, the matter that was raised by my colleague Mr. Hawkes while he was questioning you to my mind is of some very substantial significance. And that is, in the course of preparing your analysis of effectiveness, since it is a human machinery that we are concerned with, I would hope that we might have some regard to the judgment of individual members of the parole board, having regard to the past record that those judgments may have established, that may indeed be most appropriate for you to determine whether the batting average of individual members is of a nature that would permit them to continue to effect the release of people on parole, because, very clearly, I believe that the public in this area has been most concerned about repetition. Repetition, about the risks to themselves, to their families, and I would hope that in the course of concluding this analysis—and it is apparently not complete to the extent that you have added these very significant criteria—you would in fact analyse the work that has been done and the judgments that have been made by individual members of your board.

In the second paragraph, on page 2 of your letter of June 12—and I apologize, Mr. Chairman, having come late, if this matter has already been raised—you mentioned that in rejecting the American system, what you must look at in fact is a high degree of objective information, expertise and intuitive appreciation of changing community variables and values. How do you rate today the judgment of the public, those changing community values to which you refer, in light of the work that you are performing?

**Mr. Outerbridge:** Would it be possible for you to specify a little bit more, Mr. Gamble?

**Mr. Gamble:** Yes. You have used the words that through your expertise, the expertise of those on the board and their receipt of objective information and their intuitive skills—community values are subject to change, and I am wondering today what is your board's appreciation of the community regard for the parole system? Should it be more leniently dealt with or should your process be tightened up substantially?

• 1225

**Mr. Outerbridge:** It is my opinion, and I think it is shared by the other members of the Board, that public attitudes towards the release of prisoners is much more conservative than it was seven or eight years ago.

In terms of the attitudes of the community toward the Parole Board in its operations, I have some considerable difficulty in responding to that because it seems to me there is an incredibly widespread misunderstanding of the role of the Board and of the distinction between parole and other methods of release over which we have no control. Therefore whether or

[Traduction]

**M. Gamble:** Monsieur Outerbridge, nul n'exige la perfection; si le système était parfait, il n'y aurait jamais de récidiviste, du moins peut-on l'espérer, ce qui signifie qu'aucun détenu ne serait remis en prison après avoir été mis en liberté conditionnelle. Je ne crois pas qu'un membre du comité ait prétendu que ce genre de perfection pouvait exister. Cependant, la question soulevée par mon collègue M. Hawkes est, à mon avis, d'une importance capitale. Pendant que vous préparez votre analyse d'efficacité, puisque après tout il s'agit d'humains dont nous parlons, j'espère que nous aurons quelque égard pour le jugement posé par les membres individuels de la Commission des libérations conditionnelles en se reportant aux jugements passés qui auraient pu, par eux, être posés, ce qui vous aiderait peut-être plus facilement à calculer la moyenne au bâton des différents membres individuels de la Commission, ce qui leur permettrait, à vrai dire, de continuer d'accorder des libérations conditionnelles aux détenus parce qu'il est clair, me semble-t-il, que le public, en ce domaine, se préoccupe beaucoup plus de la répétition et des risques que cela peut représenter pour eux et pour leur famille, et j'ose espérer que lorsque vous en viendrez à conclure cette analyse, qui de toute apparence n'est pas encore terminée puisqu'il vous reste à rajouter ces critères d'une importance capitale, enfin que vous analyserez le travail qui a été fait et les jugements qui ont été posés par les membres individuels de votre Commission.

Au deuxième paragraphe, à la page 2 de votre lettre du 12 juin, je suis désolé si l'on a déjà abordé cette question, monsieur le président, mais je suis arrivé en retard, et vous dites qu'en rejetant le système américain, il vous faut tout de même chercher à obtenir, le plus possible, des renseignements objectifs, l'expérience ainsi qu'une appréciation intuitive des différentes variables des valeurs changeantes de la collectivité. D'après vous, quel est le jugement du public, quelles sont ces valeurs changeantes de la collectivité dont vous parlez à la lumière du travail que vous effectuez?

**M. Outerbridge:** Vous serait-il possible de préciser davantage votre question, monsieur Gamble?

**M. Gamble:** Oui. Vous avez dit que grâce à votre expérience, l'expérience de ceux qui font partie de la Commission et grâce aux renseignements objectifs qu'ils recueillent et à leur intuition... les valeurs d'une collectivité sont sujettes à changement et je me demande, aujourd'hui, quelle est l'appréciation de votre Commission en ce qui concerne l'attitude de la collectivité envers le système des libérations conditionnelles? Devrait-on se montrer moins sévères ou devrait-on resserrer la vis?

**M. Outerbridge:** Je crois, et il me semble que mon avis est partagé par les autres membres de la Commission, que les attitudes du public en ce qui concerne la libération des prisonniers est beaucoup plus conservatrice qu'elle ne l'était il y a sept ou huit ans.

En ce qui concerne les attitudes de la collectivité envers la Commission des libérations conditionnelles j'éprouve d'énormes difficultés à répondre à cette question car il me semble qu'il existe d'incroyables malentendus en ce qui concerne le rôle de la Commission et la distinction qu'il faut faire entre la libération conditionnelle et les autres méthodes de libération



[Text]

not whatever public attitudes there are are valid, based on the realities within which we deal, I have some question with regard to that. Nonetheless, I think there is no question in my mind that there has been a swing towards a much more conservative attitude towards persons who are under sentence in all regards. Does that answer your question?

**Mr. Gamble:** Would you say that the members of your Board appreciate this concern of the public and, in the course of implementing legislation, have substantial regard for this feeling among the public?

**Mr. Outerbridge:** Yes, I do. They, after all, are members of the public too.

**The Chairman:** Your time is up.

**Mr. Outerbridge:** There are some hard data that I think I could supply you that would substantiate that opinion, Mr. Gamble.

**The Chairman:** Do you want those data, Mr. Gamble?

**Mr. Gamble:** Yes. Yes, if they are available.

**Mr. Outerbridge:** In two minutes, or less than that, I can tell you that the grant rate for parole in the last four or five years has almost halved since 1974 in terms of the proportion of persons eligible to be released who are released on parole. It has gone from about 55 per cent to 34 per cent during the last year. That is one index figure.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Outerbridge.

I have time for one quick question from you, Mr. Wakim, if you have one.

**Mr. Wakim:** Of those that are refused parole, what is the recidivism rate?

**Mr. Outerbridge:** The definitive study that has been made is one that Dr. Waller did a while ago on a—I think it was four-year follow-up, Irwin, if I remember correctly of a segment, a cohort of persons released from prison, half of whom were released on parole and the other half of whom were refused parole. Was it five years later that there was a 60 per cent recidivism... no a 60 per cent success rate among those released on parole, and a 40 per cent success rate among those not released. Is that correct?

Perhaps you should comment on that, Irwin, because it was your study.

I am sorry, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Dr. Waller.

**Dr. Irwin Waller (Director General, Research Division, Ministry of Solicitor General):** Of the study that was done of people released from federal penitentiaries in Ontario in 1968, the main part of the study was based on a two-year follow-up with some additional information on a three-year period, and we have been thinking of collecting some information on a 10-year basis. At the end of two years, approximately two out of five of those persons selected for parole were rearrested for an indictable offence, and approximately two out of three of

[Translation]

qui ne relèvent pas de notre compétence. Je me pose donc de sérieuses questions lorsqu'il s'agit de savoir si les attitudes du public sont valables ou non, surtout lorsque je m'appuie sur les réalités que nous vivons quotidiennement. Néanmoins, il ne fait aucun doute que ces attitudes deviennent de plus en plus conservatrices à l'égard de ceux qui sont condamnés à une peine de prison. Cela répond-il à votre question?

**M. Gamble:** Diriez-vous que les membres de votre commission comprennent ce genre de préoccupation que l'on sent chez le public et qu'ils la respectent lorsqu'il s'agit de mettre en application les lois?

**M. Outerbridge:** Oui, je le crois. Après tout, ils font partie, eux aussi, de ce grand public.

**Le président:** Votre temps est écoulé.

**M. Outerbridge:** Nous avons des données très concrètes qui pourraient venir appuyer cette thèse, monsieur Gamble.

**Le président:** Voulez-vous que l'on vous fasse parvenir ces données, monsieur Gamble?

**M. Gamble:** Oui. Oui, si elles sont disponibles.

**M. Outerbridge:** En moins de deux minutes je puis vous préciser que le taux de libérations conditionnelles accordées pendant les 4 ou 5 dernières années a diminué de moitié environ depuis 1974 en ce qui concerne la proportion de personnes qui y sont admissibles. Il est passé de 55 p. 100 à 34 p. 100 environ pendant la dernière année. C'est un des indices dont nous nous servons.

**Le président:** Merci, monsieur Outerbridge.

Une toute petite question, monsieur Wakim, si vous voulez en poser une.

**M. Wakim:** De ceux à qui l'on refuse une libération conditionnelle, quel est le taux de récidivisme?

**M. Outerbridge:** Le docteur Waller a fait une étude très complète à ce sujet il y a quelque temps, à partir de données recueillies sur 4 ans, si ma mémoire est bonne, Irwin; il a étudié un certain nombre de détenus sortis de prison dont la moitié s'était vu accorder une libération conditionnelle. Cinq ans plus tard, il y avait un taux de récidive de 60 p. 100... non, pardon, un taux de succès de 60 p. 100 parmi ceux à qui l'on avait accordé une libération conditionnelle et un taux de succès de 40 p. 100 parmi les autres. C'est exact?

Peut-être devriez-vous donner quelques détails à ce sujet, Irwin, parce qu'il s'agit de votre étude après tout.

Je suis désolé, monsieur le président.

**Le président:** Docteur Waller.

**M. Irwin Waller (Directeur général, division de la recherche, ministère du Solliciteur général):** En ce qui concerne l'étude qui a porté sur les détenus libérés des pénitenciers fédéraux, en Ontario, en 1968, elle était essentiellement fondée sur un suivi d'une durée de deux ans avec quelques renseignements supplémentaires portant sur une période de trois ans; nous avons songé à colliger certains renseignements sur une période de 10 ans. À la fin des deux années en question, environ deux sur cinq de ces personnes à qui l'on avait accordé



[Texte]

those released at expiration of sentence were rearrested for an indictable offence.

I think it is important that there has been a lot of discussion about recidivism using very, very different definitions. In my view, the most useful definition, one that is relatively easy to collect, one used by many other jurisdictions, is this follow-up period when you take people from their date of release, and you see within a period of two years, five years or ten years, how many of them are either reconvicted or rearrested. You do not use the criterion of return to either federal or provincial institutions and make it more broad.

Another important distinction that should be made is that you try to make some differentiation between people who are rearrested for a minor property offence rather than those who are rearrested for some violent offence or some offence that creates a great deal of public anxiety.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Waller.

That brings us to the termination of our question period. There are several items before we adjourn. Very quickly as Chairman I would like you to authorize the printing of the aide memoire on the CF-104 Aircraft Repair and Overhaul Program which was sent in response to an inquiry from Mr. Taylor and also from Mr. Cameron. Have you received your copy, Mr. Taylor?

• 1230

**Mr. Taylor (Bow River):** Not yet.

**The Chairman:** Not yet? There is a letter here addressed to you with it, so we will give that to you at the termination of the meeting.

I would also like to thank the witnesses who were here today. I thought it was a very informative session and we very much appreciate your spending three hours with us.

I would like to remind members that we will meet again on Thursday, December 6 at 11 a.m., not at 9:30 a.m. as planned because the Employment and Immigration personnel who are to be present have another meeting at 9:30, hence they will be here at 11 a.m. The subject will be the Canada Manpower Training Program.

I should also mentioned that the Local Initiative Program has been reinserted in our schedule and will be the subject of a briefing Monday night at dinner and we will be examining that program next Tuesday.

With that I will adjourn the meeting to the call of the Chair.

[Traduction]

une libération conditionnelle avaient été arrêtées à nouveau pour une infraction de nature criminel et environ deux sur trois de ceux qui avaient été relâchées à l'expiration de leur sentence avaient été arrêtées de nouveau pour le même genre d'infraction.

On parle beaucoup du récidivisme, en se servant de toutes sortes de définitions différentes. A mon avis, la définition la plus utile, celle qui permet de colliger le plus facilement les renseignements, celle dont on se sert ailleurs, c'est justement cette période de ?? où on étudie les gens à partir de la date de leur remise en liberté pendant une période de 2,5 ou 10 ans pour savoir combien d'entre eux sont arrêtés et condamnés de nouveau. On ne se sert pas d'un critère qui ne tiendrait compte que des retours dans les établissements fédéraux ou provinciaux: il faut élargir le cadre.

Une autre distinction importante doit être faite entre ceux qui sont arrêtés suite à un délit mineur, par opposition à ceux qui sont arrêtés pour une infraction commise avec violence ou une infraction qui crée un grand émoi chez le grand public.

**Le président:** Merci, docteur Waller.

Ceci nous amène à la fin de notre période de questions. Il nous reste à aborder d'autres sujets avant de lever la séance. Rapidement, donc, en ma qualité de président, j'aimerais que vous autorisiez la publication de l'aide-mémoire portant sur le CF-104, programme de réparation et d'entretien d'aéronefs, qui nous a été envoyé en réponse à une question posée par MM. Taylor et Cameron. Vous en aviez reçu votre exemplaire, monsieur Taylor?

**M. Taylor (Bow River):** Pas encore.

**Le président:** Pas encore? Il y a une lettre ici, qui vous est adressée; nous vous remettons donc cela à la fin de la réunion.

Je voudrais également remercier les témoins qui étaient présent aujourd'hui. J'ai trouvé que c'était une séance très enrichissante et nous vous savons gré de nous avoir ainsi consacré trois heures de votre temps.

Je voudrais rappeler aux membres du comité que nous nous réunissons de nouveau le jeudi 6 décembre à 11 h 00, non à 09 h 30 comme prévu, parce que le personnel du ministère de l'emploi et de l'Immigration qui devait témoigner, doit être présent à une réunion à 09 h 30; ces témoins seront di de la main-d'œuvre du Canada.

Je dois également mentionner que le programme des initiatives locales a été réintégré dans notre horaire et qu'il fera l'objet d'une séance d'information, lundi soir, lors du dîner. D'autre part, nous examinerons ce programme mardi suivant.

Cela étant dit, la séance est levée.



## APPENDIX "PA-31"

*Clerk's Note*

This is a response from the Department of Supply and Services to requests from Messrs. Cameron and Taylor (Bow River). See page 3:26, Issue No. 3, dated November 8, 1979, of the Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Public Accounts.

## AIDE MÉMOIRE

## CF-104 AIRCRAFT

REPAIR AND OVERHAUL  
PROGRAM

## CANADIAN INDUSTRY COMPETITION

The CF-104 aircraft was introduced into operational service with the Canadian Forces in Europe in 1961. Since that time all depot level inspection, repair and overhaul of European based CF-104 aircraft was carried out by Scottish Aviation Limited, Prestwick, Scotland. During the period 1961 through 1977, CF-104 related contracts were awarded to Scottish Aviation in a cumulative amount of approximately \$15M. The Canadian based CF-104 aircraft were inspected to depot level requirements by the Canadian Forces Maintenance Development Unit located at Trenton, Ontario.

A decision was made in 1977 that all Canadian and European based CF-104 aircraft required a complete Depot Level Inspection and Repair/Service Life Extension Program to ensure a continuation of an effective force until the New Fighter Aircraft would be available for operational use.

This program as originally developed involved the processing of 96 aircraft over a three year (1978-1981) timeframe. The requirement was subsequently reduced to 78 aircraft over the same period.

The work involved was placed to competition with six Canadian companies as well as Scottish Aviation. Of the Canadian firms, only the bid received from Northwest Industries, Edmonton, Alberta was considered responsive in that four declined to bid and the fifth was not acceptable on technical grounds. Scottish Aviation responded to the requirement as it related to the European based aircraft. As a consequence, the evaluation process considered only the bids received from Northwest Industries and Scottish Aviation. The results of the evaluation revealed that Northwest Industries was the marginally lower bidder even after the cost of transportation of the European based aircraft to Edmonton was taken into consideration. However, this margin was significantly increased when the socio-economic impact of doing the work in Canada was taken into consideration. In addition, it should be noted the transportation of the European based aircraft would be provided by Pacific Western Airlines, a company operating out of Vancouver B.C. This in turn added to the Canadian socio-economic benefits.

## APPENDICE «PA-31»

*Note du greffier*

La présente est une réponse du ministère des Approvisionnement et services aux demandes de MM. Cameron et Taylor (Bow River). Voir page 3:26, fascicule n° 3, du 8 novembre 1979, du procès-verbal et des témoignages du Comité permanent des comptes publics.

## AIDE-MÉMOIRE

## L'AVION CF-104

PROGRAMME DE RÉPARATION ET  
DE REMISE À NEUF

## CONCURRENCE DANS L'INDUSTRIE CANADIENNE

Le CF-104 est entré en service dans les Forces canadiennes en Europe en 1961. Depuis cette époque, toutes les inspections au 2<sup>e</sup> échelon, les réparations et les remises à neuf de l'avion CF-104 dont la base d'attache est située en Europe, ont été effectuées par Scottish Aviation Limited, Prestwick, Écosse. De 1961 à 1977, tous les contrats rattachés au CF-104 ont été accordés à Scottish Aviation et représentent une somme cumulative d'environ \$15M. Pour ce qui est de l'avion CF-104 dont la base d'attache se situait au Canada, c'est l'Unité de développement des programmes d'entretien des Forces canadiennes, située à Trenton (Ontario) qui assurait l'inspection au 2<sup>e</sup> échelon.

Une décision a été rendue en 1977 pour que tous les avions CF-104 dont les bases d'attache sont situées au Canada et en Europe soient tenus de subir un programme complet d'inspection au 2<sup>e</sup> échelon, de réparation et de prolongement de la vie utile pour en préserver l'efficacité opérationnelle jusqu'à ce que le nouvel avion de chasse entre en service.

Ce programme, sous sa forme initiale, comportait le traitement de 96 avions en trois ans (1978-1981). L'exigence a été par la suite réduite à 78 avions au cours de la même période.

Le travail en question a fait l'objet d'appels d'offres auprès de six sociétés canadiennes et auprès de Scottish Aviation. Parmi les sociétés canadiennes, seule l'offre reçue de Northwest Industries, Edmonton (Alberta) a été retenue en ce sens que quatre ont refusé de présenter des offres et la cinquième n'a pas été jugée acceptable pour des raisons techniques. Scottish Aviation a répondu à l'exigence pour l'avion dont le port d'attache était en Europe. Par conséquent, le processus d'évaluation n'a étudié que les offres reçues de Northwest Industries et de Scottish Aviation. Les résultats de l'évaluation ont révélé que Northwest Industries avait fait l'offre la plus basse, même après qu'on ait tenu compte du coût de transport à Edmonton de l'avion dont le port d'attache est situé en Europe. Toutefois, cet écart s'est accru sensiblement lorsqu'on a tenu compte de l'incidence socio-économique d'un tel travail exécuté au Canada. De plus, il conviendrait de noter que le transport de l'avion dont le port d'attache est situé en Europe serait assuré par la compagnie d'aviation Pacific Western, une compagnie exploitée à partir de Vancouver (Colombie-Britan-

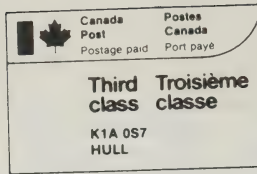
On the basis of the evaluation a contract was awarded to Northwest Industries for the CF-104 depot level inspection, repair and overhaul requirements. The value of the work associated with the program is in the order of \$21M. i.e. approximately \$6M more than all CF-104 related work awarded to Scottish Aviation during the period 1961 through 1977.

nique). Ce facteur, à son tour, a ajouté aux avantages socio-économiques canadiens.

Selon cette évaluation, un contrat a été accordé à Northwest Industries pour l'inspection au 2<sup>e</sup> échelon, la réparation et la remise à neuf du CF-104. La valeur du travail effectué dans le cadre de ce programme est de l'ordre de \$21M, c'est-à-dire approximativement \$6M de plus que tous les travaux portant sur des CF-104 accordés à Scottish Aviation de 1961 à 1977.







If undelivered, return COVER ONLY to Canadian Government Printing Office, Supply and Services Canada, 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à l'Imprimerie du gouvernement canadien, Approvisionnement et Services Canada, 45, boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. D. L. Meyers, Deputy Auditor General;  
Mr. R. B. Robinson, Deputy Director General, SPICE;  
Mr. E. F. McNamara, Assistant Auditor General.

### *From the Office of the Comptroller General of Canada:*

Mr. D. K. Goodwin, Acting Deputy Secretary, Efficiency Evaluation Branch.

### *From the National Parole Board:*

Mr. W. R. Outerbridge, Chairman.

### *From the Correctional Service of Canada:*

Mr. D. Yeomans, Commissioner;  
Mr. L. Pisapio, Deputy Commissioner, Offender Programs;  
  
Mr. G. Pinder, Director, Case Management;  
Mr. W. A. J. Attack, Director, Planning and Analyses, Offender Programs;  
Mr. F. McVie, Chief, Case Management.

### *From the Ministry of the Solicitor General:*

Mr. I. Waller, Director General, Research.

### *Du bureau du Vérificateur général du Canada:*

M. D. L. Meyers, sous-vérificateur général;  
M. R. B. Robinson, sous-directeur général, TRACE;  
M. E. F. McNamara, vérificateur général adjoint;

### *Du bureau du Contrôleur général du Canada:*

M. D. K. Goodwin, sous-secrétaire intérimaire, Direction de l'évaluation de l'efficacité.

### *Du Service national des libérations conditionnelles:*

M. W. R. Outerbridge, président.

### *Du Service correctionnel du Canada:*

M. D. Yeomans, commissaire;  
M. L. Pisapio, commissaire adjoint, Programmes des délinquants;  
M. G. Pinder, directeur, Gestion des cas;  
M. W. A. J. Attack, directeur, Planification et analyse, Programmes des délinquants;  
M. F. McVie, chef, Gestion des cas.

### *Du ministère du Solliciteur général:*

M. I. Waller, directeur général, Recherches.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Thursday, December 6, 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 11

Le jeudi 6 décembre 1979

Président: M. Don Johnston

*(Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978—Chapter 5—Evaluating effectiveness—Employment and Immigration—Canada Manpower Training Program—Paragraphs 5.34 to 5.40

### CONCERNANT:

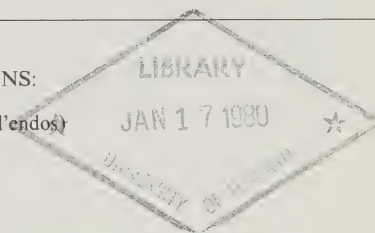
Le Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1978—Chapitre 5—Évaluer l'efficacité—Emploi et Immigration—Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada—paragraphes 5.34 à 5.40

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Don Johnston

*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Berger  
Bosley  
Bujold  
Cameron  
Cook

de Jong  
Deniger  
Desmarais  
Fennell

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston

*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Gamble  
Halliday  
Joyal  
Lamontagne

Murta  
Robinson (*Burnaby*)  
Taylor (*Bow-River*)  
Thacker—(19)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 6, 1979  
(12)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Cameron, Cook, Gamble, Hawkes, Johnston, Lamontagne and Thacker.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Mr. E. F. McNamara, Assistant Auditor General; Mr. M. Ferland, Assistant Auditor General. *From the Office of the Comptroller General of Canada:* Mr. D. K. Goodwin, Acting Deputy Secretary, Efficiency Evaluation Branch. *From the Department of Employment and Immigration:* Mr. M. A. J. Lafontaine, Associate Deputy Minister; Mr. I. Midgley, Director General, Program Evaluation Branch; Mr. D. R. Campbell, Executive Director, Labour Market Development; Mr. G. Botham, Director General, Training.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

The Committee resumed consideration of Chapter 5—Evaluating Effectiveness and specifically paragraphs 5.34 to 5.40—Employment and Immigration—Canada Manpower Training Program.

Mr. Ferland made a statement and, with the witnesses, answered questions.

At 12:31 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 DÉCEMBRE 1979  
(12)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Cameron, Cook, Gamble, Hawkes, Johnston, Lamontagne et Thacker.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service de recherches, Bibliothèque du Parlement.

*Témoins: Du bureau du Vérificateur général du Canada:* M. E. F. McNamara, vérificateur général adjoint; M. M. Ferland, vérificateur général adjoint. *Du bureau du Contrôleur général du Canada:* M. D. K. Goodwin, sous-secrétaire intérimaire, Direction de l'évaluation de l'efficacité. *Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:* M. M. A. J. Lafontaine, sous-ministre associé; M. I. Midgley, directeur général, Évaluation des programmes; M. D. R. Campbell, directeur exécutif, Groupe du développement du marché du travail; M. G. Botham, directeur général, Formation.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Le Comité reprend l'étude du chapitre 5—Évaluer l'efficacité et tout particulièrement les paragraphes 5.34 à 5.40—Emploi et Immigration—Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada.

M. Ferland fait une déclaration puis, avec les témoins, répond aux questions.

A 12 h 31, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, December 6, 1979

[Text]

**The Chairman:** I am calling the meeting to order. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee is resuming consideration of the Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978, and in particular Chapter 5—Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE) Evaluating Effectiveness—Employment and Immigration—Canada Manpower Training Program, paragraphs 5.34 to 5.40.

We have a report from the steering committee, the Fourth Report. We do not yet have a sufficient quorum of members to adopt it, so I am going to pass that item on the agenda for the time being and come back to it in the event we have our quorum.

I would like to introduce the witnesses for this morning's hearing. To my right, from the Office of the Auditor General of Canada, Mr. D. L. Meyers, Mr. E. F. McNamara, Mr. Ferland, Mr. Rutman; and we have Mr. Lalonde, who is not at the table. From the Office of the Comptroller General of Canada, we have Mr. Goodwin, and from the Department of employment and Immigration we have Mr. Midgley, Director General, Program Evaluation Branch; Mr. Lafontaine, Vice-Chairman and Associate Deputy Minister; Mr. D. R. Campbell, Executive Director, Labour Market Development; Mr. G. Botham, Director General, Training.

• 1110

We have a statement, which you have received, prepared by Mr. Ferland of the Department of the Auditor General, and those of you who have the statement with you should note the following corrections before we incorporate it into the record.

#### Canada Manpower Training Program: Opening Remarks

Mr. Chairman, I welcome this opportunity to discuss the case study of the Canada Manpower Training Program (CMTP) with your Committee. I will guide the Committee through the content of paragraphs 5.34 to 5.40, which deal with our observations on the measurement and reporting of program effectiveness.

For several years the Commission has conducted evaluations of the Canada Manpower Training Program. There were national and field follow-up studies of graduates as well as cost-benefit analysis.

The first two audit criteria for effectiveness evaluation are

- 1) program objectives and effects should be specified as precisely as possible;
- 2) program objectives which can be measured should be identified.

In 1976, the Commission initiated the Interdepartmental Evaluation Study of Canada Manpower Training Programs,

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 6 décembre 1979

[Translation]

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît: Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, les Comité reprend l'étude du rapport du vérificateur général du Canada pour l'année financière se terminant le 31 mars 1978 et, plus particulièrement, du chapitre 5, Travail de recherche sur l'analyse du coût efficacité (TRACE), évaluer l'efficacité, Emploi et Immigration—Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada, paragraphes 5.34 à 5.40.

Nous avons également le quatrième rapport du comité directeur. Étant donné que nous n'avons pas encore le quorum voulu pour l'adopter, je le laisse de côté et nous y reviendrons si nous obtenons le quorum.

Je vous présente les témoins qui comparaissent ce matin. À ma droite, du Bureau du vérificateur général du Canada, M. D. L. Meyers, M. E. F. McNamara, Mr. Ferland, M. Rutman; et M. Lalonde qui n'est pas assis à la table. Du Bureau du contrôleur général du Canada, M. Goodwin, et du ministère de l'emploi et de l'immigration, M. Midgley, directeur général, Direction générale de l'évaluation des programmes; M. Lafontaine, vice-président et sous-ministre associé; M. D. R. Campbell, directeur exécutif, Développement du marché du travail; M. G. Botham, directeur général, Formation.

Vous avez reçu une déclaration de M. Ferland du Bureau du Vérificateur général et si vous l'avez sous la main, vous pourriez y apporter la correction suivante avant que nous ne l'insérions dans nos délibérations.

#### Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada: Déclaration préliminaire.

Monsieur le président, je suis heureux de pouvoir discuter avec votre comité de l'étude portant sur le Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada (PFMC). Je traiterai, pour le bénéfice du comité, le contenu des paragraphes 5.34 à 5.40 qui renferment nos observations sur la mesure de l'efficacité du Programme et sur les rapports connexes.

Depuis plusieurs années, la Commission a fait des évaluations du Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada. Il s'est agi d'études nationales et locales de suivi portant sur les diplômés, ainsi que d'analyses coûts-avantages.

Les deux premiers critères de vérification pour l'évaluation de l'efficacité sont:

- 1) préciser le mieux possible les objectifs et les incidences d'un programme.
- 2) préciser les objectifs et les incidences mesurables d'un programme.

En 1976, la Commission a entrepris l'évaluation interministérielle du programme de formation de la main-d'œuvre du

*[Texte]*

undertaken jointly with the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance.

The study group analysed most of the issues confronting the institutional training component of the program and provided numerous recommendations for improvement. In particular, the program's goals were reassessed. Goals considered vague and unrealistic which had crept in through the years were identified and subsequently discarded. For example, one of the discarded goals was to "enable the labour market to function more efficiently and smoothly." The Program was reoriented towards its basic objectives as stated in the act: increased employability and earnings. The study also analysed the measurability of the goals. This represented an important step toward the development of measurement procedures. Thus the Interdepartmental Study satisfied our first two criteria.

The third criterion states: "Procedures to measure program effectiveness should reflect the state of the art and be cost-justified." As indicated in paragraph 5.36, the Commission's evaluation efforts were focused on the institutional training program. There was a national follow-up study as well as field follow-up studies. In addition, cost-benefit analysis was carried out. We noted the lack of necessary checks to ensure the reliability and validity of the measurement procedures. The field follow-up studies were incomplete as they lacked information necessary to assess the meaningfulness of findings. This limited their use as a means to improve the program. We also noted problems with the cost-benefits analysis, many of which had already been recognized by the Commission.

In paragraphs 5.37 to 5.39 we identify other aspects of the program which had not been evaluated or had received insufficient attention:

- 1) training allowances to all institutional trainees
- 2) the referral process
- 3) the consistency between course purchases and projections of occupational needs
- 4) the industrial training program.

In summary the efforts made by the Commission to establish adequate procedures to measure and report on the effectiveness of CMTF were commendable. However, some work remains to be done in certain areas of the program and the Commission at the time of our audit was planning to extend its evaluation efforts to these areas. It was also in the process of examining the follow-up procedures to measure the impact of training.

I hope this morning we will be able to cover some general areas of questioning of the department on the audit criteria employed in evaluating the effectiveness of these programs, and also deal with some of the specific matters raised in the Auditor General's Report and the department's response to them.

Those of you who have had an opportunity to read the report will note that the defined objectives of the program are

*[Traduction]*

Canada, conjointement avec le secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances.

Le groupe d'étude a analysé la plupart des questions touchant la partie du programme relative à la formation dans les établissements d'enseignement et a formulé de nombreuses recommandations en vue de l'améliorer. Les objectifs du programme ont notamment été remis en question. Les objectifs jugés vagues et irréalistes, qui s'étaient greffés au programme au fil des années, ont été repérés puis abandonnés. Par exemple, l'un des objectifs abandonné était: permettre au marché du travail de fonctionner avec plus d'efficacité et de régularité. Le Programme a été réorienté vers ses objectifs fondamentaux énoncés dans la loi: l'accroissement du potentiel d'emploi et l'accroissement des gains. Le groupe d'étude a également déterminé dans quelle mesure les objectifs pouvaient être mesurés. Il s'agissait là d'un progrès important en vue de l'établissement de procédés de mesure. Ainsi, l'étude interministérielle a satisfait nos deux premiers critères.

Le troisième critère s'énonce ainsi: «La marche à suivre pour mesurer l'efficacité d'un programme doit traduire le niveau de perfectionnement des connaissances et les résultats doivent justifier les coûts.» Comme l'indique le paragraphe 5.36, les efforts d'évaluation de la Commission ont porté sur le programme de formation dans les établissements d'enseignement. On maintenait un relevé national ainsi que des études locales de suivi. En outre, on procédait à des analyses coûts-avantages. Nous avons noté l'absence des contrôles nécessaires en vue d'assurer la fiabilité et la validité des procédés de mesure. Les études locales de suivi étaient incomplètes à cause de l'absence des renseignements nécessaires pour évaluer la signification des constatations. Cela limitait leur utilisation en vue d'améliorer le programme. Nous avons également décelé des lacunes dans l'analyse coûts-avantages; la Commission avait déjà identifié plusieurs de ces lacunes.

Nous indiquons aux paragraphes 5.37 à 5.39 d'autres aspects du programme qui n'avaient pas été évalués ou qui avaient reçu une attention insuffisante:

- 1) le versement d'allocations de formation;
- 2) le processus touchant le choix;
- 3) la concordance entre l'achat de cours et les besoins;
- 4) le programme de formation industrielle.

Bref, les efforts de la Commission en vue d'établir des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité du PFMC étaient dignes de mention. Toutefois, il restait encore à faire dans certains secteurs du programme et la Commission, au moment de notre vérification, prévoyait accroître ses efforts d'évaluation dans ces secteurs. Elle avait également entrepris d'analyser ses procédés de suivi servant à l'évaluation des répercussions de la formation.

J'espère que nous pourrions ce matin couvrir certaines des questions générales touchant le ministère quant aux critères de vérification utilisés dans l'évaluation de l'efficacité de ces programmes. Nous devrions également pouvoir revenir sur certains des points précis soulevés dans le rapport du Vérificateur général et auxquels le Ministère a répondu.

Ceux d'entre vous qui ont lu le rapport remarqueront que le programme a pour objectifs d'accroître la capacité de gain des



[Text]

to increase the earning capacity of adults and increase their opportunities for employment, and it is the effectiveness of attaining those objectives which will be the primary area, I hope, of discussion this morning here in Committee.

With those brief opening remarks, I would like to open the meeting to questions, and my first questioner is Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Thank you, Mr. Chairman. The first thing I would like to do is make it a matter of public record in relationship to today's topic and next Tuesday's topic that I have some prior association with some of the officials who appear here as witnesses, on the basis of my previous incarnation, and therefore may be privy to some kinds of experiential information...

**The Chairman:** Well, I hope you will make us privy to them as well.

**Mr. Hawkes:** ... which will guide me. I think I will stay with the line of questioning which I started in our last session on the Parole Board and start there. It looks like we might even get a second round today, and we will have much the same witnesses, I would think, again on Tuesday.

But if I could start with Mr. McNamara to make it a matter of public record why, out of all the government departments, we have Manpower and Immigration before us today in dealing with the Canada Manpower Training Program—why have we selected this group as we try to study the effectiveness audit?

**Mr. E. F. McNamara (Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada):** Yes, Mr. Chairman, in arriving at our position about the level of program evaluation activity across government, we thought it important to seek out where evaluation was in fact going on, and calling that fact to Parliament's attention, because since so little of it is going on it is commendable to see the effort this department put into evaluation. We also wanted to see against the backdrop of this activity whether our criteria would hold up. We are convinced they did. The department, as we say in our report, satisfied the first two criteria we have talked about; that is, having measurable objectives and deciding what portion of the objectives could in fact be evaluated. We thought, nevertheless, Parliament would be interested in how the department might go about improving its evaluation effort.

**Mr. Hawkes:** Thank you. They are here, then, as an example of a good department, in the sense that at least they have tried over time to measure effectiveness. I think that fact should be strongly recorded, because there is a tendency for this Committee to move towards weaknesses in what is identified for us by the Auditor General's Office, and the record may read as if they did a bad job. I think we should establish at the outset that they are to be commended.

The second theme of a recent line of questioning which I have been pursuing relates to the manpower required to do effectiveness studies. We have dealt, in previous testimony I think, with the Auditor General's Office and the fact that even to product the audit in some cases they had to seek expertise

[Translation]

adultes et leurs possibilités d'emploi. C'est donc la mesure dans laquelle ces objectifs sont atteints qui doit faire l'objet principal de notre discussion ce matin.

Cela dit, j'aimerais maintenant que nous passions aux questions et la parole est d'abord à M. Hawkes.

**M. Hawkes:** Merci, monsieur le président. Je voudrais tout d'abord préciser publiquement à propos du sujet d'aujourd'hui et de mardi prochain que j'ai eu l'occasion de connaître certains des fonctionnaires que nous avons comme témoins dans ma carrière passée. Il ne faudrait donc pas s'étonner que j'aie parfois le bénéfice de l'expérience.

**Le président:** Ma foi, j'espère que vous nous communiquerez ce qu'il vous a appris.

**M. Hawkes:** Je m'en tiendrai au genre de questions que j'avais posées lors de notre dernière réunion à propos de la Commission des libérations conditionnelles. Il semble que nous pourrions peut-être même avoir un deuxième tour aujourd'hui et, si je ne m'abuse, ce sont les mêmes témoins qui comparaitront à nouveau mardi.

Je demanderais donc tout d'abord à M. McNamara de nous dire publiquement pourquoi sur tous les ministères du gouvernement, c'est aujourd'hui la Main-d'œuvre et l'Immigration qui nous occupent avec son programme de formation de la main-d'œuvre du Canada? Pourquoi avons-nous choisi ce groupe pour traiter de la vérification de l'efficacité?

**M. E. F. McNamara (vérificateur général adjoint, bureau du Vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, lorsque nous nous sommes interrogés sur la mesure dans laquelle le gouvernement dans son ensemble évaluait ses programmes, nous avons jugé important de déterminer quels ministères faisaient quelque chose et d'attirer l'attention du Parlement là-dessus car dans ce quasi-désert d'activités, il faut remarquer les efforts que fait ce ministère en matière d'évaluation. Nous voulions également voir si nos propres critères vaudraient dans ce cas-là. Nous en sommes convaincus. Le ministère, et nous l'avons dit dans notre rapport, répondait aux deux premiers critères que nous avons arrêtés; à savoir qu'il a des objectifs mesurables et qu'il décide de la part de ces objectifs qui peut vraiment être évaluée. Nous avons néanmoins pensé que le Parlement aimerait savoir comment le ministère pourrait encore améliorer ses méthodes d'évaluation.

**M. Hawkes:** Merci. Ils comparaissent donc comme exemple de bons ministères, en ce sens qu'ils ont au moins essayé de mesurer l'efficacité. On ne saurait trop insister là-dessus, car notre Comité a toujours tendance à se pencher sur les points faibles signalés par le Bureau du Vérificateur général si bien que l'on pourrait avoir l'impression que l'on critique ce ministère. Il faut donc bien préciser dès le début qu'au contraire, on les félicite.

Deuxièmement, je me demande quel est le personnel nécessaire pour procéder à ces études de l'efficacité. Lors de témoignages précédents, nous avons étudié le cabinet du vérificateur général et nous avons constaté que pour effectuer des vérifications, il faut, dans certains cas, chercher des experts à l'exté-



[Texte]

external to Canada. We have dealt with the Comptroller General's Office coming out of Treasury Board and have been told there are really three people in your unit who have what you consider to be considerable background and expertise in the business of effectiveness measurement.

• 1115

May I switch to the officials from Manpower and Immigration and ask them what their current and perhaps historical manpower situation has been in relationship to being able to hire the kind of people to do this kind of work?

**The Chairman:** Mr. Lafontaine.

**Mr. M. A. J. Lafontaine (Vice-Chairman/Associate Deputy Minister, Department of Employment and Immigration):** As members will know, Mr. Chairman, two years ago the Commission of Employment and Immigration was created. Prior to that there was a separate department of Manpower and Immigration and a separate Commission for Unemployment Insurance. I do not have the actual figures on what existed prior to integration, but in the early days of integration we had an allocation of approximately 40 person-years, give or take a few, for evaluation program. We recognized early, at the stage of creation of the Commission, that evaluation was very important to us, and that we had to show a greater thrust in the area of evaluation, and for this current year we have an authorized complement of 62 person-years.

I should mention, though, that we have at this time approximately 50 people on strength. You might say, why such a disparity? Well, as I have mentioned, two years ago Parliament authorized the integration of two very large organizations, and it has taken some time to bring them together. It meant a new organization, it meant redefining jobs, it meant redefining the organization structure. So we are moving on with the staffing, and as I have mentioned, we have increased substantially the person-years authorized for that program.

**Mr. Hawkes:** Are you suggesting you could put your finger on—you have 12 man-years unfilled at this point. Could you identify people with training and experience to fill those positions, if you really went actively recruiting? Do you think they exist in Canada?

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, I think I see where Mr. Hawkes is going. It is very difficult to find resources for that kind of program. We are staffing from within the the Public Service; we are constantly looking outside; and in instances where we do not have the resources within the department, we do use outside consultants conduct certain evaluations. In fact, in certain instances we have preferred to use outside consultants rather than our own staff. We have completed one recently in the area of work-sharing, where the larger part of the resources who participated on the evaluation of the work-sharing program came from outside the Department of Employment and Immigration.

[Traduction]

rieur du Canada. Nous avons également étudié le bureau du contrôleur général rattaché au Conseil du Trésor et on nous a dit à cette occasion qu'en fait, trois membres de votre service sont des spécialistes expérimentés de la mesure de l'efficacité.

J'aimerais maintenant demander aux fonctionnaires du ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration comment ils ont procédé par le passé et procèdent maintenant à l'embauche du personnel nécessaire à ce genre de travail?

**Le président:** Monsieur Lafontaine.

**M. M. A. J. Lafontaine (vice-président, sous-ministre associé, ministère de l'Emploi et de l'Immigration):** Comme le savent les députés, monsieur le président, il y a deux ans, on créait la Commission de l'Emploi et de l'Immigration. Auparavant, il y avait un ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration autonome et une Commission de l'Assurance-Chômage autonome. Je n'ai pas les chiffres antérieurs à l'intégration, mais au début de cette période d'intégration, on avait alloué environ 40 années-personne, à quelques-unes près, au programme d'évaluation. Nous nous sommes rendu compte dès le début de l'existence de la Commission, que les évaluations nous importaient beaucoup, qu'il fallait mettre l'accent sur ce domaine, et pour cette année, nous avons un complément autorisé de 62 années-personne.

Je dois mentionner cependant, que notre effectif se chiffre en ce moment à environ 50 personnes. Pourquoi une telle différence, direz-vous? Comme je vous l'ai déjà dit, il n'y a que deux ans que le Parlement a autorisé l'intégration de deux organismes considérables et il a fallu un certain temps pour les réunir. Il a fallu créer une nouvelle structure, définir à nouveau les emplois, et l'organigramme. Nous procédons donc maintenant à la dotation en personnel et comme je le disais, nous avons beaucoup augmenté le nombre d'années-personne autorisé pour ce programme.

**M. Hawkes:** Voulez-vous dire que vous pourriez mettre le doigt sur... vous avez 12 années-homme sans titulaire en ce moment. Pourriez-vous trouver des personnes avec la formation et l'expérience nécessaires pour combler ces postes, si vous vous y mettiez activement? Trouveriez-vous ces personnes au Canada?

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, je crois voir où veut en venir M. Hawkes. Il est très difficile de trouver les ressources nécessaires à ce genre de programme. Nous tentons de doter les postes au sein de la Fonction publique; nous cherchons constamment à l'extérieur; et dans certains cas, lorsque nous n'avons pas les ressources nécessaires au ministère, nous faisons appel à des consultants. En fait, nous préférons parfois avoir recours à des consultants plutôt qu'à notre propre personnel. Nous avons terminé récemment une évaluation du partage du travail menée en grande partie par des gens de l'extérieur... c'est-à-dire des consultants que nous sommes allés chercher à l'extérieur du ministère de l'Emploi et de l'immigration.

## [Text]

But it is a fact that they are very difficult to find, for a number of reasons. Evaluations have become more and more promising and have received more and more support over the years. The science—if I may call it a science, or an art; I will not get into that kind of argument—is still evolving, and I think in fact the various staffs in our case as well as that of the Auditor General and the Comptroller General, if I may speak for them for a second, have recognized that it is evolving. From year to year we are learning more. There is no denying that the evaluations conducted by E & I and the reviews of the Auditor General have been very helpful in casting and looking forward towards a new evaluation program.

**Mr. Hawkes:** Your 50 man-years and your several years of experience of trying to measure a variety of programs, including Canada Manpower training. This question may be difficult and I hope you accept it in the spirit of inquiry which I think is appropriate to this Committee. But you have identified a base of expertise which, in a man-year sense and perhaps in an experience sense, is greater than that possessed by the Comptroller General, it is greater than that possessed by the Auditor General, in quantity, I would like to ask you if you could bring to our attention any kinds of incidents of discord in terms of something that I might call scientific judgement, That your people feel that they proceeded on a scientifically sound basis and either the Auditor General or the Comptroller General or Treasury Board, any control agency of government, has disagreed with you.

• 1120

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, I certainly agree with Mr. Hawkes: it is a difficult question.

**Mr. Hawkes:** If I may sidestep this for a second, I think if one basically meets with other groups that have conducted independent evaluations or audits in the areas of financial administration, where the rules of the game, if I may use the word very loosely, are on paper and very clear, you meet with the auditors and you say we agree or disagree, because very often they are matters of fact. In evaluations you can have a situation where you may disagree more easily with those that are conducting the evaluations.

However, I think basically whether there are disagreements, in the end it is a fact that we need evaluations from our point of view, and in fact also from the point of view of the government and Parliament. I believe that 10 years from now there will still be some disagreements. Whether they are very fundamental disagreements, I do not think they are fundamental in the sense that we would say that, well, we do not accept or reject everything you have remarked about our evaluations. No, we recognize that we conduct evaluations at a point in time.

The staff that have the mandate to basically review our techniques or to weigh certain evaluations that were conducted may do this at a later stage in time. There is no denying that there will always be cases where there will be certain disagree-

## [Translation]

Toutefois, c'il est vrai qu'il est extrêmement difficile de trouver les personnes compétentes, et ce pour nombre de raisons. Les évaluations offrent de plus en plus de promesses et reçoivent, depuis quelques années, de plus en plus d'appui. Cette science... si je peux parler de science, ou s'agit-il d'un art... je ne vais pas commencer ce genre de débat... évolue constamment, comme l'admettent notre personnel, celui du vérificateur général et lui du contrôleur général, si je peux parler pour ces organismes pendant un instant. D'une année à l'autre, nous en apprenons davantage. Il est indéniable que les évaluations effectuées par la Commission de l'Emploi et de l'Immigration et les études dirigées par le vérificateur général ont toutes été des plus utiles pour dresser les grandes lignes d'un nouveau programme d'évaluation.

**M. Hawkes:** Vous avez donc 50 années-hommes et plusieurs années d'expérience pour tenter d'évaluer toute une gamme de programmes, y compris celui de la formation de la main-d'oeuvre. Cette question peut vous paraître délicate, mais j'espère que vous reconnaîtrez qu'elle est conforme à l'esprit d'investigation systématique de notre Comité. Il semble que pour ce qui est des connaissances spécialisées et du nombre d'années-hommes, vous ayez plus de ressources que le bureau du Contrôleur général ou celui du Vérificateur général. Pourriez-vous nous citer des cas de désaccord entre le Vérificateur général, le Contrôleur général, le Conseil du Trésor ou tout autre organisme gouvernemental de contrôle et vos collaborateurs, bien que ceux-ci soient persuadés d'avoir observé des critères scientifiques de jugement.

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, je suis d'accord avec M. Hawkes: c'est là une question délicate.

**Mr. Hawkes:** Si vous me permettez de m'écarter du sujet une seconde. De nombreux groupes indépendants ont procédé à des évaluations ou à des vérifications dans le domaine de l'administration financière, mais les conditions ou les règles du jeu sont extrêmement claires et bien précises. Ils rencontrent les vérificateurs qui indiquent les raisons pour lesquelles ils sont d'accord ou non, et le plus souvent ils sont extrêmement directs. Lorsqu'il s'agit d'évaluation, il est beaucoup plus facile et fréquent d'être en désaccord avec ceux qui réalisent les évaluations.

Cependant, en dépit des cas de désaccord, ces évaluations nous sont nécessaires et elles le sont aussi pour le gouvernement et le Parlement. Dans dix ans, il y aura toujours des désaccords. Peu importe de savoir s'il s'agit de désaccords fondamentaux ou non: il ne s'agit pas d'accepter ou de rejeter en bloc tout ce qui a été dit au sujet de nos évaluations. Nous devons réaliser ces évaluations.

Ceux qui sont responsables d'examiner nos techniques d'évaluations ou les résultats de nos évaluations, peuvent le faire ultérieurement. On ne peut nier qu'il y aura toujours des cas de désaccord, mais il est rare que l'on rejette en bloc toutes nos

*[Texte]*

ments, but not to the point of saying that your remarks are totally useless, or that we do not agree. In fact, if you look at our CMTF, we have recognized that there was a lot of work to be done. We recognize, in fact, that this was one of the more substantive evaluations that the Commission was conducting at that time, and we have agreed that improvements could be made. But I do feel that there will always be some causes for argument.

If I may, Mr. Chairman . . .

**The Chairman:** Yes, I think it is a very important line. Mr. Hawkes, your time is up but perhaps in the answer, since you have not finished your answer yet, you might just specify whether you agree generally with the criteria applied, or whether there were specific areas that you took objection to.

**Mr. Lafontaine:** No, I think generally we agreed with the criteria.

**The Chairman:** Well, in general, I mean.

**Mr. Lafontaine:** In general we did agree and, in fact, I think our working relationships . . . Indeed, when you see the first draft there are always reactions because everyone would like to be told that his evaluations or systems have no weaknesses. There will always be cases, but once you see the first draft, once the initial reaction is passed, basically you work towards improvements. But there have not been meaningful disagreements.

**The Chairman:** Well, perhaps someone subsequently will ask you what those improvements have been, or what is being done . . .

**Mr. Lafontaine:** Yes.

**The Chairman:** . . . in response to the criticism.

Monsieur Lamontagne.

**M. Lamontagne:** Monsieur le président, j'ai constaté dans les remarques de 5.34 à 5.40 que la Commission est certainement d'accord avec les critères de vérification. C'est très beau d'être d'accord avec les critères de vérification, d'augmenter la capacité des gains des adultes, d'augmenter leurs possibilités d'emploi. Mais je vois dans les quelques articles suivants que:

La Commission n'avait pas évalué l'efficacité de son programme depuis 1974.

La Commission n'avait pas effectué de recherches systématiques sur les effets qu'ont les allocations de formation en vue de soutenir le revenu de toute personne étudiant dans des établissements d'enseignement.

Enfin, en considérant tout cela, on se demande si les critères ont été acceptés pour la forme ou bien si réellement l'acceptation avait comme objectif de bien vouloir accorder aux remarques du Vérificateur général de sérieuses considérations. Quelles sont les raisons pour lesquelles on n'a pas pu faire cela depuis si longtemps?

**Le président:** Monsieur Lafontaine.

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, dans ses remarques M. Lamontagne demande pourquoi on ne l'a pas fait avant. Je crois qu'il est important de noter que la technique ou la philosophie d'évaluer tous les programmes à des intervalles bien déterminés . . . Je crois que, présentement, la politique du

*[Traduction]*

propositions. Nous avons encore beaucoup de travail à faire en ce qui concerne le programme de formation de la main-d'œuvre du Canada. Il s'agit en fait d'une des évaluations les plus poussées que la Commission ait jamais réalisées, et nous avons reconnu que des modifications s'imposaient. Néanmoins, il y aura toujours matière à discussion.

Monsieur le président, si je puis me permettre . . .

**Le président:** Oui, je crois que c'est très important. Monsieur Hawkes, votre temps est écoulé, mais puisque la réponse n'est pas terminée, vous pourriez nous indiquer si vous êtes d'accord avec les critères appliqués ou si vous vous opposez à certaines mesures.

**M. Lafontaine:** Non, nous approuvons de façon générale les critères établis.

**Le président:** Je voulais dire en général.

**M. Lafontaine:** Nous sommes d'accord avec les critères établis et il est évident que tout le monde aimerait s'entendre dire que son évaluation est parfaite. Une fois passé les premières réactions au rapport, on peut s'attaquer aux améliorations. Je ne pense pas qu'il existe un désaccord profond.

**Le président:** Quelqu'un vous demandera peut-être de préciser ces améliorations ou . . .

**M. Lafontaine:** Oui.

**Le président:** . . . en réponse aux critiques qui ont été faites.

Mr. Lamontagne.

**Mr. Lamontagne:** Mr. Chairman, I note in paragraphs 5.34 to 5.40 that the Commission is usually in agreement with the audit criteria. It is all very well to agree with the audit criteria, to improve adult qualifications and, hence, job opportunities, but I see in the following paragraph that:

The Commission had not evaluated the effectiveness of its industrial training program since 1974.

The Commission had not carried out systematic research on the effects of providing income support training allowances to all institutional trainees.

So, in view of all that, one wonders whether these criteria were accepted merely to pay lip service to or to seriously heed to observations of the Auditor General. Why have these evaluations not been carried out for such a long time?

**The Chairman:** Mr. Lafontaine.

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, Mr. Lamontagne has asked why we had not carried out these evaluations beforehand. It is important to point out here that the technique or rather the philosophy of evaluating programs at regular intervals . . . I think that, at present, the Auditor General's policy is to do so



*[Text]*

Contrôleur général est de le faire à tous les trois ans. Il faut dire que c'est très récent. La Commission, d'ailleurs, je crois, si je puis me reporter à la remarque de M. McNamara, a été un des ministères, une des commissions qui a été vraiment de l'avant avec les programmes d'évaluation; des évaluations substantives. Il y a toujours naturellement du «monitering» qui se fait de tous les programmes. Mais des évaluations formelles, substantives, il faut dire que c'est très récent. Ce n'est seulement que depuis quelques années que cela se fait à l'échelon des gouvernements. La Commission prépare présentement un programme d'évaluation afin de s'assurer que tous ces programmes vont être évalués d'une manière régulière selon les directives du Contrôleur général.

Monsieur le président, en résumé, c'est un fait que par les années passées le programme d'évaluation était trop restreint, mais que certainement il y a eu un gros changement à l'intérieur de la Commission depuis 1977.

**M. Lamontagne:** Mais, monsieur le président, comme députés de la Chambre des communes, peut-on s'attendre tout de même à avoir un rapport assez rapidement sur l'évaluation de ce programme? Parce qu'il s'agit d'un montant de près de 500 millions de dollars qui est engagé.

**M. Lafontaine:** Oui.

**M. Lamontagne:** Il est assez important de savoir rapidement si ces 500 millions de dollars-là valent la peine d'être engagés dans une commission comme celle-là, ou de la diversifier dans d'autres domaines.

**M. Lafontaine:** Je crois, monsieur le président, que le Vérificateur général ne rejette pas l'évaluation qui s'est faite en 1977. Si je comprends bien les remarques, le bureau du Vérificateur général identifie les faiblesses à l'intérieur de l'évaluation qui a été conduite en 1977, mais ne rejette pas d'emblée l'évaluation. Il y a eu évaluation en 1977. Si vous voulez, monsieur le président, nous pouvons revoir le résultat de cette évaluation qui, d'ailleurs, identifiait le programme comme étant un programme efficace. Suite à cette évaluation, nous nous avons développé une nouvelle politique au plan des programmes de formation, évaluation qui nous a aidé à rédiger un document qui a servi à négocier avec les provinces une entente fédérale-provinciale au plan de la formation pour trois ans. Ces ententes sont effectives pour environ 15 mois encore et nous sommes présentement à étudier ces ententes pour l'avenir. Cela va nous amener à préparer un document de base pour le mois d'avril ou mai, un document qui va servir à nouveau à consulter les provinces et à rediriger s'il y a lieu le programme de formation.

• 1130

**M. Lamontagne:** Monsieur le président, je comprends très bien les remarques de M. Lafontaine à ce sujet, mais je pense qu'on ne peut pas s'empêcher d'avoir un certain doute quant à ces affirmations, à savoir que la Commission est tellement efficace, lorsqu'on voit à 5.37 que le taux de réponses sur les sondages est excessivement réduit, soit 25 p. 100 dans un cas et 13 p. 100 dans l'autre. Est-ce que le sondage aurait été mal fait? Est-ce du désintéressement de la part de ceux qui participent à ce programme? On peut se poser des questions tout de

*[Translation]*

every three years. However, this is a very recent development. If I may refer back to Mr. McNamara's remark, the Commission was, I believe, one of the leaders in program evaluation, substantive evaluation. Naturally, all programs are always monitored. But official, substantive evaluations are, as I said, a very recent development. Governments have only been doing this for a few years. An evaluation program is now being prepared at the Commission to ensure that all these programs are evaluated regularly in accordance with the directives of the Controller General.

To summarize, Mr. Chairman, I agree that in the past the evaluation program was too limited; but, there has certainly been a major change within the Commission since 1977.

**Mr. Lamontagne:** But, Mr. Chairman, may we, as members of the House of Commons, expect a report on the evaluation of this program in the very near future? After all, we are talking about almost \$500 million.

**Mr. Lafontaine:** Yes.

**Mr. Lamontagne:** It is important that we find out soon whether it is worth allocating this \$500 million to a commission like yours, or whether we would be better off spending it in other areas.

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, I do not think the Auditor General has rejected the evaluation carried out in 1977. As I understand it, the Auditor General's Office has identified the weaknesses in the 1977 evaluation, but has not rejected it outright. If it is the Committee's desire, Mr. Chairman, we could review the result of that evaluation which, I might add, illustrated that the program was an efficient one. That evaluation led to the development of a new policy in training programs and helped us to prepare document which was used to negotiate a three-year federal-provincial training agreement. This agreement will be in effect for approximately another 15 months and we are now considering what future action is to be taken. So, we shall prepare a working document for April or May which will, once again, be used during our consultation with the provinces and to redirect, if necessary, the training program.

**Mr. Lamontagne:** Mr. Chairman, although I appreciate Mr. Lafontaine's remarks, I still maintain that we cannot help but wonder about his statements that the Commission is an efficient one when we learn paragraph 5.37 that the response rate to surveys is extremely low, 25 per cent in one and 13 per cent in the other. Was the survey done poorly? Were the participants not interested in the program? Although you say that the Auditor General did not question the efficiency of the



[Texte]

même, même si vous me dites que le Solliciteur général n'a pas douté de l'efficacité du programme et tout cela... Mais on réalise qu'il y a une faiblesse en quelque part, il n'y a aucun doute.

Monsieur le président, je devrais peut-être poser une question sur un autre point. Est-ce bien de cette Commission que vient l'argent qui est donné certaines fois à certains groupes de travailleurs, comme la CSN, le CTC, pour faire de la promotion au sein du syndicat, pour l'éducation des travailleurs, ou quoi que ce soit? Est-ce bien de ce programme qu'il s'agit?

**M. Lafontaine:** Non, ce n'est pas de la Commission. Je crois, monsieur le président, que cela provient du ministère du Travail et non pas de la Commission.

**M. Lamontagne:** Ah bon!

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, pour ce qui est des réponses à nos enquêtes, peut-être pourrais-je demander à M. Midgley, avec votre permission, de fournir plus de détails, à savoir pourquoi la réaction a été si basse et...

**Le président:** C'est-à-dire, 25 p. 100 et 13 p. 100 de réponses?

**M. Lafontaine:** Oui. Monsieur Midgley.

**Mr. I. Midgley (Director General, Program Evaluation Branch, Department of Employment and Immigration):** Mr. Chairman, the response rates, I agree, are low. It has been difficult to get response and 1974 is the last time we did something on industrial training. Currently we do have a survey in the field which is 12-month follow-up survey which started in January of this year, which will be followed by a 24-month follow-up survey looking at industrial training, so that we can do an evaluation upon industrial training. Even though the response rates were low, it is always difficult to know whether the inferences that you draw from a low-response rate still can be valid you; just do not know. That is the real difficulty.

As the result of some of the comments of the Auditor General, we have made some modifications in the type of survey that we are undertaking and some of the techniques that we are utilizing. I must admit that in some cases the level of quality which the Auditor General is demanding of us for data appears in some sense to be substantially higher than data sources elsewhere within the government. Whether that is a comment not entirely related to our own, it obviously applies to much of the information which is collected within the federal government at the present time.

**Mr. Lamontagne:** Mr. Chairman, if I understand well, you have a survey on line at the moment.

**Mr. Midgley:** We have a survey that is ongoing at the present time.

**Mr. Lamontagne:** And you expect a higher rate of response, I suppose.

**Mr. Midgley:** Our response rate at the present time is running something of the order of 50 per cent and also we will be undertaking a nonresponse buyer survey to try to make a correction on it, plus we will be matching some of the informa-

[Traduction]

program and so forth, we are still left wondering... What we do realize in that there is undoubtedly a weakness somewhere.

**Mr. Chairman,** I should perhaps ask a question on another area. Is it, in fact, the Commission which sometimes finds groups of workers like the CNTU or the CLC to promote training for workers within the union or whatever? Is that the kind of thing you finance?

**Mr. Lafontaine:** The funds do not come from the Commission. Mr. Chairman, I believe they come from the Department of Labour, but certainly not from the Employment and Immigration Commission.

**Mr. Lamontagne:** I see.

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, if I may, I would like to ask Mr. Midgley to elaborate on the low response rate to surveys and...

**The Chairman:** That is, the 25 per cent in one and the 13 per cent in the other?

**Mr. Lafontaine:** Yes. Mr. Midgley.

**M. I. Midgley (directeur général, Direction de l'évaluation des programmes, ministère de l'Emploi et de l'Immigration):** Monsieur le président, j'avoue que les taux de réponses sont très faibles. Il a toujours été difficile de solliciter des réponses et, de plus, la dernière fois que nous avons effectué un sondage sur la formation industrielle était en 1974. Actuellement, nous effectuons un sondage depuis le mois de janvier pour donner suite au sondage précédent sur la formation industrielle. Il va durer 12 mois, lorsque nous ferons un autre sondage durant 24 mois dans le même domaine pour pouvoir évaluer cette formation. Quoique les taux de réponses soient très faibles, il est toujours très difficile de savoir si les résultats restent néanmoins valables; il n'y a pas moyen de le savoir. C'est un problème réel.

Suite aux commentaires du Vérificateur général, nous avons apporté quelques modifications au type de sondage que nous faisons et aux techniques que nous utilisons. Je dois avouer que le Vérificateur général nous exige des données de beaucoup supérieures, parfois, à celles qu'il demande aux autres ministères. Donc, l'affirmation dans son rapport n'a peut-être pas une portée si restreinte qu'on pense; elle s'applique évidemment à beaucoup des sondages qui sont effectués au sein du gouvernement fédéral à l'heure actuelle.

**M. Lamontagne:** Monsieur le président, si j'ai bien compris, la Commission fait un sondage à l'heure actuelle.

**M. Midgley:** Il est en cours en ce moment.

**M. Lamontagne:** Vous vous attendez à un taux de réponses supérieur, je suppose.

**M. Midgley:** En ce moment, le taux de réponses est de l'ordre de 50 p. 100. Nous allons aussi recontacter les intéressés qui n'ont pas répondu pour compléter le sondage et compa-

*[Text]*

tion that we obtain from the survey with information from other data sources to ensure that the information is reliable.

**Mr. Lamontagne:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you. If I may just pose a quick supplementary to Mr. Lafontaine. I understood the thrust of your response, which I think, is very significant, to be that you had taken initiatives back in 1974 basically on your initiative to evaluate these programs which apparently is unique, or almost unique amongst departments of government, but that it was not until the establishment of the Office of the Comptroller General when pressure was exercised upon you and the report of the Auditor General came forth and audit procedures that you then in turn tried to improve these techniques of evaluation and are continuing to do so. Is that...

**Mr. Lafontaine:** No, Mr. Chairman, we have mentioned that we conducted an evaluation, the results of which were available in early 1977. These results were used basically for two purposes. One was to frame a policy review paper which was made public at that time and used in the process of consultation and discussion with the provinces in order to arrive at a new group of federal-provincial agreements in the area of training.

• 1135

Second, at that time, cognizant that the evaluation had identified some weaknesses, we started a process of basically reviewing our program in order to improve not only in the areas of the program per se, but also the monitoring of the program and how we would evaluate the program further.

**The Chairman:** On your own initiative?

**Mr. Lafontaine:** Yes, but soon after that, it is a fact, the Auditor General conducted a very exhaustive evaluation, an evaluation that was totally independent of us. We welcome this type of thing because it is quite at arm's length. Using the results of their evaluation as to our process and procedures we have continued to improve in the area where weaknesses have been identified. Furthermore, we have looked at the observations and remarks found in their report regarding the Canada Manpower Training Program to also see how we can beef up our total evaluation program and, as I mentioned, we have a new organization. We have increased the allocation of resources. We developed an annual evaluation plan this year. We earmarked moneys for evaluation quite precisely with Mr. Midgley, who is the director general of evaluations, so the managers during the year could not say, the money is not available for evaluation.

Furthermore, and I believe this comes through in the evaluation report, on the large program that we have initiated, we finally go back to work sharing because I think it is a good example. With the creation of the commission at that same time there were amendments to the unemployment insurance act, which permitted the use of funds from unemployment insurance for job creation purposes. At that point, before starting the program, we identified the objectives of that

*[Translation]*

rer certaines données avec celles provenant d'autres sources pour nous assurer que nos renseignements sont fiables.

**M. Lamontagne:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci. Permettez-moi de poser une question supplémentaire à M. Lafontaine. Je crois avoir compris d'après votre réponse que vous aviez pris des mesures en 1974 pour évaluer ces programmes, initiative qui selon toute vraisemblance est unique, ou presque unique dans les ministères du gouvernement. Néanmoins, c'était l'établissement du bureau du Contrôleur général, et les pressions qu'il a exercées aussi bien que la publication du rapport du vérificateur général et ses procédés de vérifications qui vous ont menés à améliorer vos techniques d'évaluation, n'est-ce pas...

**M. Lafontaine:** Non. Monsieur le président, comme nous l'avons signalé, nous avons effectué cette évaluation dont les résultats étaient disponibles en 1977. Les résultats servaient à deux fins particulières. L'un a servi de cadre à un document sur l'étude de la politique publié à ce moment-là et utilisé dans le processus de consultation et de discussion avec les provinces dans le but d'en arriver à un nouveau groupe d'ententes fédérales-provinciales dans le domaine de la formation.

Deuxièmement, nous avons entamé à cette époque un processus de révision fondamentale de notre programme, vu que l'évaluation avait identifié certaines lacunes, non pas dans l'unique but d'améliorer le programme comme tel, mais également pour surveiller le programme et en faire une évaluation plus poussée.

**Le président:** Vous avez fait cela de votre propre initiative?

**M. Lafontaine:** En effet, mais peu après le vérificateur général a effectué une évaluation très poussée, totalement indépendante de la nôtre. Nous apprécions ce genre d'évaluations parce qu'elles sont impartiales. Nous avons continué d'améliorer les domaines où des lacunes avaient été identifiées en nous fondant sur les résultats de son évaluation de nos processus et procédures. De plus, dans le but d'améliorer l'ensemble de notre programme d'évaluation, nous avons tenu compte des observations et des commentaires de son rapport ayant trait au programme de formation de la main-d'œuvre du Canada. Je vous rappelle que nous avons un nouvel organisme et que l'allocation des ressources a été augmentée. Cette année, nous avons mis sur pied un plan d'évaluation annuelle. Afin qu'au cours de l'année les directeurs ne puissent pas prétendre manquer d'argent, nous avons, avec M. Midgley, le directeur général des évaluations, affecté des sommes à cette fin précise.

De plus, dans le programme à grande échelle que nous avons entrepris, et je pense que les rapports d'évaluation en font état, nous sommes finalement revenus au travail partagé parce que c'est un bon exemple. Au moment de la création de la commission, des modifications à la Loi sur l'assurance-chômage ont permis d'affecter des fonds de l'assurance-chômage à la création d'emplois. Avant d'entreprendre le programme, nous avons identifié ses objectifs ainsi que le cadre d'évaluation.

## [Texte]

program and we also identified the evaluation framework. We had not started the program. In fact, we were consulting with the private sector, namely business associations and labour and at that time, and we identified the evaluation framework and committed ourselves to these people to conduct evaluations and, furthermore, to make them public to them, and we have briefed them recently on the results of that evaluation.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Lafontaine.

Mr. Gamble.

**Mr. Gamble:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Lafontaine I note, of course, that today we are dealing with Canada Manpower Training Program as part of the commission's function and it is clearly not within this area that most of the public concern lies in terms of any complaints that may rest with the commission, and I do want to be relevant, so I would like to confine my remarks generally to that program. I had, however, one question for the Auditor General's office, if I may just ask it by way of preliminary information?

The comment made at paragraph 5.37 of the Auditor General's Report referred only to an effectiveness in connection with an industrial training program. Had you any comments with respect to any of the other training programs and any surveys that may have been taken?

**The Chairman:** Mr. Ferland.

**Mr. M. Ferland (Assistant Auditor General):** There are two aspects of the total training program; there is the industrial part where training is provided on the job in industries in co-operation with industrialists, and there is the classroom training where the federal government purchases classroom seats from provincial governments to provide some skill training to the candidates.

**Mr. Gamble:** I am sorry, when you are referring to industrial training programs you are referring only to the out-of-the-office, on-the-job training arrangements.

**Mr. Ferland:** Which represented, I think, less than 20 per cent of the program at the time of our audit.

• 1140

**Mr. Gamble:** We could, of course, have been dealing with something other than industry in that case. We could have been dealing with professional services and the like. With that background, then, I have a better grasp of the nature of the comments the Auditor General made.

Mr. Lafontaine, I think probably the most significant comment is made by the Auditor General by way of a question that appears in paragraph 5.12 of his report, where in the last sentence he asks:

How will Parliament know if programs are worth their cost?

That, of course, lies at the fundamental root of the entire function of this Committee's undertaking and, accordingly, the fundamental question for Parliament.

In determining whether these programs are worth their cost—and no one, I think, doubts the absolute merit of the system—we must then ask you whether, once again referring

## [Traduction]

Nous étions encore en consultation avec le secteur privé, c'est-à-dire avec les associations d'hommes d'affaires et les syndicats. Nous nous sommes engagés auprès d'eux à mener ces évaluations et à les informer des résultats, comme nous venons de le faire, d'ailleurs.

**Le président:** Merci, monsieur Lafontaine.

Monsieur Gamble.

**M. Gamble:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Lafontaine, bien sûr je sais qu'aujourd'hui nous discutons du programme de formation de la main-d'œuvre du Canada donc le cadre des fonctions de la Commission. Il va de soi que les plaintes du public ne visent pas ce rôle de la Commission, mais pour ne pas m'écarter du sujet, je dois limiter mes commentaires à ce programme. Toutefois, si vous me le permettez, je voudrais d'abord obtenir un renseignement du bureau du vérificateur général.

Le paragraphe 5.37 du rapport du vérificateur général ne fait allusion qu'à l'efficacité du programme de formation industrielle. Avez-vous des commentaires relativement à tout autre programme de formation ou toute autre étude ayant pu être effectuée?

**Le président:** Monsieur Ferland.

**M. M. Ferland (vérificateur général adjoint):** Le programme de formation comporte deux volets: la formation industrielle, en cours d'emploi, dans les industries en collaboration avec les industriels, et la formation théorique pour laquelle le gouvernement fédéral achète des gouvernements provinciaux les cours de formation professionnelle à l'intention des candidats.

**M. Gamble:** Je m'excuse, lorsque vous faites allusion aux programmes de formation industrielle, s'agit-il uniquement de la formation en cours d'emploi, à l'extérieur du bureau?

**M. Ferland:** Lors de notre vérification, elle représentait moins de 20 p. 100 du programme.

**M. Gamble:** Bien sûr, dans ce cas-là, il aurait pu s'agir d'autre chose que de l'industrie comme les services professionnels et connexes. Maintenant, je comprends mieux les commentaires du vérificateur général.

Monsieur Lafontaine, à mon avis, le commentaire le plus important de l'Auditeur général est probablement la dernière phrase du paragraphe 5.12 où il dit:

Comment le Parlement saura-t-il si les programmes en valent le coût?

C'est là la base même de l'entreprise de ce comité et, en conséquence, la question fondamentale que doit se poser le Parlement.

Personne ne doute des mérites absolus du système. Pour savoir si ces programmes en valent le coût nous devons vous demander, en nous reportant encore une fois au paragraphe



[Text]

to paragraph 5.37, there is anything that could have been done in anticipating the low response to your surveys?

**Mr. Midgley:** In some cases, when you do surveys of individuals, the response rate tends to be low. It takes a great deal of effort and a fair amount of cost, in fact, to get high response rates for individual surveys—surveys of individuals. But surveys of industries, or manufacturers, and so on, do have high response rates. As to whether the response rates could have been better, they could, I think there is probably no question about it. They were not.

**Mr. Gamble:** And, of course, we are dealing here with surveys not of individuals but surveys of industry, industry that, as a matter of fact, has received funds from the federal government through the Commission.

**Mr. Midgley:** In fact, the surveys were of both individuals, and industries. What we are after is finding out whether the training was effective, in the sense of did the individual receive a benefit as well as the industrialist.

**Mr. Gamble:** Just a moment. We had the Auditor General's Office just explain to us a moment ago that when he was referring to industrial training programs and the surveys there that we were referring to industrial surveys. Is that not the case?

**Mr. Midgley:** We were referring to both.

**Mr. Gamble:** What portion of the surveys referred to in paragraph 5.37 were surveys of individuals who had benefited from this program and what portion of those surveys refer to the industries that received funds from the federal government for undertaking these programs?

**Mr. Midgley:** In the case of industrial training what we undertake are two surveys, really. One survey deals, with the people who provided the training, the industries that provided, the training, and there is also a second survey of the individuals who received the training, to determine *a)* did they receive the training, what they felt about the training, and, in fact, whether there was any improvement in their earnings and improvement in their employability after training. This information is then compared with their status prior to going on training to try to make an estimate of the improvements.

**Mr. Gamble:** So that in some cases, sending John Brown out to ABC industries, you will have received a response from John Brown but nothing from ABC industries; in other cases, sending Peter Jones out to XYZ industry you will have received a response from XYZ and nothing from the employee himself. Is that the cases?

**Mr. Midgley:** That, in fact, is the case. However, I think I can say that the new surveys that have been implemented have tried to overcome that in a very specific way of identifying for the individual firm to whom we are referring and then trying to make a very specific match. What also is the case, though, is that when you get a partial response, not a 100 per cent response you always have some people where you do not have a match.

**Mr. Gamble:** It occurs to me that you might well have conceived of a method to ensure the Commission that you would, in fact, obtain a response from industry. Remember

[Translation]

5.37, si l'on aurait pu prévenir ce bas taux de réponse à votre questionnaire?

**Mr. Midgley:** Le taux de réponse a tendance à être inférieur lorsque le questionnaire est envoyé à des particuliers. Pour obtenir d'eux un taux de réponse satisfaisant, il faut beaucoup d'effort et d'argent. Toutefois, les taux de réponse sont supérieurs lors d'enquêtes auprès de l'industrie ou des fabricants. Quant à savoir si les taux de réponse auraient pu être meilleurs, cela va sans dire.

**Mr. Gamble:** Et il s'agit ici d'enquêtes auprès d'industries ayant reçu des fonds du gouvernement fédéral par l'entremise de la Commission.

**Mr. Midgley:** En fait, cette enquête visait aussi bien les particuliers que les industries. Nous voulions déterminer les bénéfices de cette formation pour le particulier et pour l'industriel.

**Mr. Gamble:** Un instant. Le représentant du vérificateur général vient d'expliquer que lorsqu'il parlait de programmes de formation industrielle, il s'agissait d'enquêtes auprès des industries. N'est-ce pas?

**Mr. Midgley:** Nous parlions des deux.

**Mr. Gamble:** Quelle proportion des enquêtes mentionnées au paragraphe 5.37 visait des particuliers ayant bénéficié de ces programmes et quelle proportion visait des industries ayant reçu des fonds du gouvernement fédéral à l'intention de ces programmes?

**Mr. Midgley:** La formation industrielle fait l'objet de deux enquêtes. L'une porte sur ceux qui ont offert la formation, les industries, et l'autre sur les particuliers qui ont reçu cette formation afin de déterminer s'ils ont bien reçu la formation, ce qu'ils en ont pensé et si elle a contribué à accroître leur revenu ou leurs possibilités d'emploi. On compare cette information à leur situation antérieure pour évaluer les résultats de la formation.

**Mr. Gamble:** Il se peut donc que, dans certains cas, vous ayez reçu la réponse du particulier, mais pas de la compagnie; et dans d'autres cas, celle de la compagnie mais non du particulier, n'est-ce pas?

**Mr. Midgley:** En effet, c'est ce qui se passe. Toutefois, nous avons essayé de contourner cette difficulté et les nouvelles enquêtes que nous faisons cherchent à identifier chaque entreprise dont il est question pour ensuite faire une comparaison spécifique. Il y a toujours des gens pour qui ça ne correspond pas lorsque tous ne répondent pas au questionnaire.

**Mr. Gamble:** La Commission aurait pu élaborer une méthode pour s'assurer que l'industrie réponde à ce questionnaire. Il faut se rappeler que l'industrie ne répond pas à ces question-



*[Texte]*

that industry is not performing its function in responding to this survey as a matter of grace, but has been benefited by the payment, through the Commission, of tax dollars. I should think you would have in some way tied the payment to the response, obliging the industry involved to complete part of the task by responding to your questionnaire after the task had been performed. Is this not part of your general routine?

• 1145

**The Chairman:** Mr. Lafontaine.

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, I think the member will recognize that it is rather difficult to force people to respond to surveys. In certain instances we do request—in fact, when we sign certain agreements—that we will have access to certain information, but I think it is very difficult for us to force people who participated in training.

**The Chairman:** I think in the statistics part they have to.

**Mr. Lafontaine:** To Statistics Canada.

**The Chairman:** Yes, StatsCan.

**Mr. Lafontaine:** That we should say to an individual who receives training, "We will send you a questionnaire and you will have to fill it in after the fact". I think, Mr. Chairman, members will know that if we wrote that in, I do not know how legal it would be. Secondly, if they did not comply, what could we do? How would we enforce that?

**The Chairman:** I may just say, I think Mr. Gamble is on an interesting line of questioning. As a matter of fact, there was a private bill in the House last week from one of your members on that very point under Statistics Canada, where that question came up. StatsCan does have the right to demand it, under pain of criminal prosecution if you do not respond. Much of that information would not seem to be as relevant as the information you are seeking, as Mr. Gamble has pointed out.

**Mr. Gamble:** Mr. Lafontaine, so that we do not confuse the issue, I am not talking about the individual responding, I am talking about industry responding. A very easy tool, one that you have in your hands, is the contractual arrangements between the two of you, between the commission and industry, including an obligation to respond to your survey after the placement has been completed. I am amazed that this condition is not included in your contractual arrangements, and I take it that it is not.

**Mr. D. R. Campbell (Executive Director, Labour Market Development, Department of Employment and Immigration):** If I could respond briefly, Mr. Chairman, there is a provision in the contractual arrangements, as Mr. Lafontaine has mentioned, which stipulates that the company does agree to supply us with a selected range of information. That current stipulation does not include explicitly a response to a questionnaire.

One of the difficulties with including that would be the degree to which it is in fact enforceable. The nature of the survey to be carried out in respective firms is such that one wishes generally to have them answer the questionnaire after the training has been completed rather than while it is going

*[Traduction]*

naires à titre gratuit car elle a bénéficié par l'intermédiaire de la Commission de paiements provenant des impôts. Vous auriez dû lier le paiement à la réponse, obliger l'industrie à faire sa part en répondant au questionnaire une fois que le travail a été fait. Est-ce que cela ne fait pas partie de votre routine?

**Le président:** Monsieur Lafontaine.

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, le député conviendra qu'il est plutôt difficile de forcer les gens à répondre à des questionnaires. Dans certains cas, nous demandons lors de la signature du contrat d'avoir accès à certains renseignements. Toutefois, il est très difficile de l'exiger de personnes qui ont participé à la formation.

**Le président:** Je crois qu'ils doivent le faire pour l'aspect statistique.

**M. Lafontaine:** Pour Statistique Canada.

**Le président:** Oui, Statistique Canada.

**M. Lafontaine:** Il faudrait dire à ceux qui reçoivent la formation qu'ils devront remplir un questionnaire, une fois la formation reçue. Je ne sais pas monsieur le président à quel point ce serait légal, si c'était écrit. Deuxièmement, que pourrions-nous faire s'ils ne se conformaient pas à cette exigence? Comment pouvons-nous la faire respecter?

**Le président:** C'est un sujet intéressant, monsieur Gamble. La semaine dernière à la chambre, un de vos membres a justement déposé un bill privé, à ce sujet. Statistique Canada a le droit d'exiger ces réponses sous peine de poursuites au criminel. Toutefois, tous ces renseignements ne sont pas aussi pertinents que ceux que vous cherchez à obtenir, comme M. Gamble l'a souligné.

**M. Gamble:** Monsieur Lafontaine, pour éviter toute confusion, je ne songe pas aux réponses des particuliers, mais à celles de l'industrie. Les dispositions contractuelles entre les deux parties, entre la Commission et l'industrie, sont un outil très utile. Elles pourraient comporter une obligation de répondre à l'enquête, une fois que le placement est fait. Je soupçonne, et j'en suis surpris, que cette condition ne fait pas partie des dispositions contractuelles.

**M. D. R. Campbell (directeur exécutif, Développement du marché du travail, ministère de l'Emploi et de l'Immigration):** Permettez-moi de répondre brièvement monsieur le président, les contrats ainsi que l'a mentionné M. Lafontaine, stipulent que la société accepte de nous fournir certains renseignements. Il n'y est pas fait mention explicitement, toutefois, d'un questionnaire.

Il serait difficile de l'inclure, car nous ne savons pas dans quelle mesure nous pouvons l'appliquer. De par la nature de l'enquête, les différentes entreprises, doivent répondre au questionnaire une fois que la formation est terminée plutôt que pendant, et donc après qu'elles ont reçu du gouvernement les

*[Text]*

on, and thus after they have received whatever funds the contract calls for their receiving from the government. At that point, as you will appreciate, we are rather powerless to enforce anything; there are no funds to withhold. Even though we could, I suppose, write that kind of thing into the contract it is very difficult to see how we could in fact enforce it.

**Mr. Gamble:** My very humble suggestion to you is that you do in fact write it in. It is only after you have done so that you will be in a position to judge whether or not it is enforceable; but to leave it out I think is negligent. There of course is another way that you might implement some form of compliance, and that is to hold back some of the funds.

What amazes me is that you have not directed your attention to these rather simple methods of obtaining the information that is essential, which is essential in order that we may judge whether the program is worth the cost. What concerns me here, gentlemen, is that while the Auditor General has certainly not dealt with the commission in this area in the fashion that he has dealt with some other departments of government. It may well be that we are dealing not with tangible assets which can be traced and valued, but with the performance of services, and if we in fact do not have some kind of follow-up, some statistics that we can look at, it is impossible for Parliament ever to judge whether the program was effective and whether we should continue to spend the money that we have, which belongs to the taxpayers of this country. I would urgently ask you to direct your attention to what is an obvious gap in the nature or your requirements of those people who are receiving the funds.

• 1150

**Mr. Lafontaine:** We will look into this matter, Mr. Chairman.

**Mr. Gamble:** With respect to the individuals themselves receiving the benefit of the training, I think Mr. Lamontagne a moment ago questioned you in connection with the receipt of certain cash payments to them, and the explanation was it came from the Department of Labour, as I understood it. Was that in fact the case?

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, I believe Mr. Lamontagne was asking about core funds which I believe are given to labour unions to support certain activities.

**Mr. Gamble:** Oh, well, then I misunderstood it. Let me then ask you this question.

**The Chairman:** Your last question, Mr. Gamble.

**Mr. Gamble:** Yes. Are there in fact cash payments made to individuals who are taking this training program?

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, with your permission, I will ask Mr. Botham, who is responsible for the program, to possibly review for the member the process of payments to those who participate in the program.

**Mr. Grant Botham (Director General, Training, Department of Employment and Immigration):** Mr. Chairman, if the member is still speaking with regard to paragraph 537, the industrial training program, the payments are made to the companies with whom the training contracts are entered into.

*[Translation]*

sommes prévues dans le contrat. A ce moment-là, vous comprendrez, nous n'avons plus tellement de poids, nous ne pouvons plus retenir l'argent. Je suppose que même si nous pouvions inclure une telle disposition dans le contrat, il serait difficile en réalité de l'appliquer.

**M. Gamble:** Je suggère humblement que vous le fassiez. Après seulement, pourriez-vous juger des possibilités d'application. Ne pas le faire serait négligent, à mon avis. Évidemment une autre façon d'obtenir ce consentement serait de retenir une partie de l'argent.

Je suis surpris que vous n'ayez pas envisagé ces moyens plutôt faciles d'obtenir des renseignements dont dépend toute évaluation du programme. Je m'inquiète un peu du fait, messieurs, que le vérificateur général n'ait pas examiné la Commission sous ce rapport, alors qu'il l'a fait pour d'autres ministères. C'est peut-être parce que nous ne traitons pas de valeurs tangibles qui peuvent être retracées et évaluées, mais de la performance des services. Si nous n'avons pas ce genre de suivi, des statistiques que nous pouvons étudier, le Parlement ne pourra jamais juger de l'efficacité du programme, et décider si nous devons continuer à dépenser ainsi l'argent des contribuables comment nous l'avons fait. Je vous exhorte à vous occuper de cette lacune évidente vis-à-vis des personnes qui reçoivent de l'argent.

**M. Lafontaine:** Nous allons le faire, monsieur le président.

**M. Gamble:** Quant à ceux qui profitent de la formation, M. Lamontagne vous a interrogé il y a un instant, sur certains versements en espèces qui leur a été faits. On lui a répondu que ces versements venaient du ministère du Travail. Est-ce exact?

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, je crois que la question de M. Lamontagne avait trait aux fonds de base qui sont attribués aux syndicats pour les aider dans certaines activités.

**M. Gamble:** J'avais mal compris. Je vous pose donc une autre question.

**Le président:** Ce sera votre dernière, monsieur Gamble.

**M. Gamble:** Oui. Des versements en espèces sont-ils effectués à des personnes qui suivent le programme de formation?

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, si vous me le permettez, je demanderai à M. Botham, chargé du programme, d'expliquer au député la méthode de paiement pour ceux qui participent au programme.

**M. Grant Botham (directeur général, Formation, ministère de l'Emploi et de l'Immigration):** Monsieur le président, si le député veut toujours parler du programme dont il est question au paragraphe 5.37, le programme de formation industrielle, les paiements sont versés aux sociétés avec qui les contrats de

*[Texte]*

If we are speaking about the institutional training program, which is the other part of the total training program, there are two kinds of payments: payments to the training institution, whether a public institution run by a province or a municipality, or to a private training institution; and payments of income support to the trainees who are enrolled in full-time training.

Income support is of two forms. It may take the form of training allowances provided for under the Adult Occupational Training Act, or it may also take the form of unemployment insurance benefits for those who are eligible for such benefits.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Mr. Chairman, could I, at this point, take just one minute because of the response rate issue? There are low-cost techniques in social science to produce response rates well in excess of 80 per cent. I do not want us to leave this part of the testimony without some indication of whether or not the department is aware of those techniques.

**The Chairman:** You mean techniques other than criminal prosecution.

**Mr. Hawkes:** That is right. You can use a carrot instead of a stick. Those are becoming increasingly well known in social science literature, and I find it a bit disturbing that we are not dealing with that.

**The Chairman:** Mr. Cook, would you defer to Mr. Hawkes for one moment to clear up that one point?

**Mr. Cook:** Certainly, as long as it is not going to interfere with my time.

**The Chairman:** No, it is not.

**Mr. Cook:** We are known for our charity.

**The Chairman:** Mr. Midgley.

**Mr. Midgley:** Mr. Chairman, there are techniques, I agree. The key question has always been as to the cost involved. The cost of collecting information on the training programs is very, very large, as you are probably aware. The carrot approach, which is really the approach of paying people to some sense . . . is that what you are thinking of, or what?

**Mr. Hawkes:** No. Repeated mailings, less than one dollar per person per postage stamp.

**Mr. Midgley:** Of course, we always do repeated mailings and we do registered mailings.

**Mr. Hawkes:** Would you check with your department officials to see if anybody really understands the technique I am talking about. In your 50 people, see if they have knowledge of it. I suspect it is in some methodology volumes that are in your possession.

**Mr. Midgley:** I am not sure that I understand the question you are asking.

**Mr. Hawkes:** I said low-cost high-response rate methodology which has been tested in the social sciences. I am sorry, Mr. Chairman, but I felt it was important in terms of the line of

*[Traduction]*

formation sont signés. S'il veut parler des programmes de formation dans les établissements scolaires, l'autre partie du programme global de formation, deux sortes de paiements sont effectués: les paiements à l'établissement scolaire de formation, que ce soit un établissement public, géré par une province ou une municipalité, ou une institution privée, et les paiements de soutiens du revenu aux stagiaires qui participent à temps plein au programme de formation.

Le soutien du revenu peut prendre la forme d'allocations de formation, prévues dans la Loi sur la formation professionnelle des adultes ou de prestations d'assurance-chômage, pour ceux qui sont admissibles.

**Le président:** Merci, monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Monsieur le président, puis-je parler un instant du taux de réponse aux questionnaires? Il y a des techniques peu coûteuses en sciences sociales qui permettent d'obtenir des taux de réponses bien supérieurs à 80 p. 100. Je ne voudrais pas qu'on oublie de demander au ministère s'il est au courant ou non de ces techniques.

**Le président:** Vous parlez de techniques autres que les poursuites au criminel.

**M. Hawkes:** C'est exact. On peut se servir de la carotte au lieu du bâton. On en parle de plus en plus en science sociales et je m'inquiète un peu du fait que nous n'en parlions pas.

**Le président:** Monsieur Cook, voulez-vous laisser la parole à M. Hawkes un instant pour éclaircir ce point?

**M. Cook:** Certainement, pourvu que mon temps ne soit pas raccourci.

**Le président:** Non.

**M. Cook:** Notre générosité est bien connue.

**Le président:** Monsieur Midgley.

**M. Midgley:** Monsieur le président, je conviens que ces techniques existent, mais la question clé a toujours été les coûts. La collecte des renseignements relatifs au programme de formation coûte très cher, comme vous le savez sans doute. Pource qui est de la méthode de la carotte, ce qui équivalait à payer les gens, en réalité, . . . est-ce bien à cela que vous songiez?

**M. Hawkes:** Non. Je songeais à l'envoi répété des questionnaires; moins de \$1 par personne.

**M. Midgley:** C'est ce que nous faisons évidemment, des envois répétés de questionnaires et aussi des envois recommandés.

**M. Hawkes:** Voulez-vous vérifier auprès des fonctionnaires de votre ministère pour voir si quelqu'un comprend vraiment cette technique. Elle doit bien se trouver dans un de vos volumes de méthodologie.

**M. Midgley:** Je ne suis pas certain de bien comprendre votre question.

**M. Hawkes:** J'ai dit qu'une méthodologie qui coûte peu et qui donne un taux de réponses élevé, a été mise à l'épreuve dans les sciences sociales. Excusez-moi, monsieur le président,



[Text]

questioning to make that interjection. I will try to restrain myself.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hawkes. Mr. Cook.

**Mr. Cook:** Gentlemen, I want to return to the same thing. There was one area, and I think Mr. Gamble hit it pretty hard, and I would suspect you may be somewhat embarrassed by it but at the same time, let us go back to it for a second. I gather that these payments made to the industrial firm are periodic payments, are they not? They get a cheque a month or something of that nature. Would you tell me why, then, the last cheque cannot be held up until you get your survey completed at the end of the training? Obviously, that is not the post-training situation that you want six months or a year later but at least at the end of the training, surely to goodness the company has some idea and can give you some pretty valid input on the subject. And it is the same with the trainee in school; before he gets his last cheque at the end of the course, surely to goodness you could get whatever response you want out of him before you send him that last cheque. Why not, gentlemen?

• 1155

**Mr. Midgley:** Mr. Chairman, the survey of industrialists has been running substantially behind the completion date of a particular contract. One of the reasons for doing this is that we wanted to find out whether the people were still employed with the firms rather than doing a second mailing. So really what we have been contemplating making is a shift to try to pick them at the time somebody is actually in training and also after they come out of training, in other words, after the firm has had somebody for a substantial period after. But our concern at the moment has been to see if there has been some linkage, whether the firm has still retained the employees that they have trained and in doing this at the present time has been running one year later, which is the same period as the trainee survey.

**Mr. Cook:** We will leave that, then, gentlemen. When the Auditor General is preparing his report, the first things he does, I understand, is discuss the results of his study with the department. Either someone from the Auditor General's department or perhaps one of you gentlemen can answer for me, when did you first have a look at these various paragraphs, 5.37, 5.38, 5.39 in particular? How long ago was this? When was it first discussed with the department?

**Mr. McNamara:** Mr. Chairman, our general policy is to discuss our tentative findings long before they reach the paragraph numbering stage. As a matter of fact, as we encounter them throughout the course of the...

**Mr. Cook:** But when were the preliminary findings discussed with the department?

**Mr. McNamara:** I would like to defer to Mr. Ferland who can talk about how this consultation process went on throughout the audit.

[Translation]

mais j'ai cru que c'était important d'intervenir et de poser ces questions. Je vais maintenant me taire.

**Le président:** Merci, monsieur Hawkes. Monsieur Cook.

**M. Cook:** Monsieur, je reviens au même sujet. M. Gamble en a parlé assez brutalement, je soupçonne que cette question peut vous embarrasser un peu, mais je voudrais quand même que nous y revenions un instant. Si je comprends bien, les paiements versés à l'entreprise industrielle sont périodiques, n'est-ce pas? L'entreprise reçoit un chèque tous les mois, ou à peu près. Dans ce cas, pouvez-vous me dire pourquoi le dernier chèque ne peut pas être retenu en attendant que se termine l'enquête, à la fin de la formation? Cela ne fournit évidemment pas une image de la situation six mois ou un an après la formation, mais la compagnie doit, à la fin de la formation, avoir certaines idées sur la question et elle pourrait vous fournir des renseignements valables. Il en est de même du stagiaire; avant de lui remettre son dernier chèque, à la fin du cours, il serait sans doute possible d'obtenir de lui les réponses désirées. Pourquoi pas, messieurs?

**M. Midgley:** Monsieur le président, l'enquête auprès des industriels a toujours été effectuée bien longtemps après l'achèvement d'un contrat donné. Nous voulions également savoir si les ex-stagiaires étaient toujours employés par les entreprises et nous préférons donc agir à retardement plutôt que d'envoyer une deuxième demande de renseignements. Nous avons donc envisagé de modifier cela, de manière à tenir l'enquête pendant que s'effectue la formation, puis bien longtemps après la formation d'un stagiaire dans une entreprise donnée. Toutefois, notre préoccupation jusqu'à présent a été de vérifier la continuité de l'emploi des stagiaires après leur formation. En conséquence, jusqu'à présent, l'enquête auprès des industriels a été effectuée un an après la formation, ce qui correspond au moment de l'enquête auprès des stagiaires.

**M. Cook:** Bon, laissons cela de côté, messieurs. Si je comprends bien, lorsque le vérificateur général prépare son rapport, il discute d'abord des résultats de son étude avec les fonctionnaires du ministère. Libre à l'un des représentants du bureau du vérificateur général ou l'un de vous, messieurs, de répondre à cette question: quand, pour la première fois, avez-vous examiné les paragraphes 5.37, 5.38, et 5.39? A quand remonte cet examen? Quand a eu lieu la première discussion avec le ministère?

**M. McNamara:** Monsieur le président, nous avons, pour principe général, de discuter de nos constatations préliminaires bien avant que ne commence à s'effectuer la numérotation de ces paragraphes. En fait, à mesure que nous décelons des problèmes, pendant...

**M. Cook:** Quand les constatations préliminaires ont-elles fait l'objet de discussion avec les fonctionnaires du ministère?

**M. McNamara:** Je voudrais céder la parole à M. Ferland. Il pourra vous dire comment s'est déroulé le processus de consultation pendant la vérification.



## [Texte]

**Mr. Ferland:** Mr. Chairman, in April and May 1978 we conducted a number of briefings with the officials of the department on the substance of the report. I cannot say that the wording was finalized at the time but the general content of the report was discussed with the department.

**Mr. Cook:** In April and May of 1978.

**Mr. Ferland:** Yes.

**Mr. Cook:** I will ask the department this: what has happened since in research into the counselling function as pointed out in the report? What has happened since April and May 1978 on systematic research and the effects of providing income-support training allowance to all institutional trainees? Did you begin work on it then, gentlemen, or when did you take the report in hand and decide to make some corrections as indicated here which apparently you agree with?

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, the industrial training surveys were mounted in the field in January 1979. It had been our intention to do some work on the industrial side as to whether the Auditor General speeded that up and I find it difficult to be able to say, I do not think so. I believe our plans were not changed; we would have done work on the surveys on the industrial side irrespective of whether the comments had been made by the Auditor General.

**Mr. Cook:** Irrespective of whether the comments had been made.

**Mr. Midgley:** It was our intention to do so.

**Mr. Cook:** What have you done with counsellors, which is one of the other critical points the Auditor General raises?

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, we are currently developing a policy paper on our counselling function in the field to clarify the role of counsellors, to clarify the kind of interviews they should provide, and, as well, provide them with better guidelines as to how to deal with the general public.

• 1200

**Mr. Cook:** You are now doing that?

**Mr. Lafontaine:** We have the papers that are being discussed with our various regions, Mr. Chairman, so that basically the policy that we will come out with reflects the worries of our counsellors as well as basically what is needed to make our counselling policy more effective.

**Mr. Cook:** Correct me if I am wrong, because this is rather a serious comment to you, but would it be fair to say, regarding paragraph 5.39, the gist of which you were informed of in May of 1978, that 16 months later you have still not taken proper corrective action and finished that corrective action in regard to that paragraph?

## [Traduction]

**M. Ferland:** Monsieur le président, en avril et mai 1978, nous avons tenu un certain nombre de séances d'information avec les fonctionnaires du ministère au sujet du rapport. Je ne peux pas dire que le libellé avait déjà été arrêté à l'époque, mais le contenu général du rapport a fait l'objet de discussions avec le ministère.

**M. Cook:** En avril et mai 1978.

**M. Ferland:** Oui.

**M. Cook:** Voici ce que je demande aux représentants du ministère: quelles recherches avez-vous entreprises depuis au sujet des travaux d'orientation dont traite le rapport? Depuis avril et mai 1978, que s'est-il produit en matière de recherches systématiques sur l'incidence de l'octroi d'allocations de formation en vue de soutenir le revenu des stagiaires des établissements d'enseignement? Avez-vous tout de suite commencé à vous occuper de cela, messieurs? Sinon, quand avez-vous décidé d'apporter certaines des corrections indiquées ici, corrections de la nécessité desquelles vous semblez convenir?

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, les sondages sur la formation industrielle ont commencé à s'effectuer sur le terrain en janvier 1979. Nous avions eu l'intention d'effectuer certains travaux relatifs au secteur industriel. Pour ce qui est de savoir si les constatations du vérificateur général ont accéléré ce processus, il m'est difficile d'en juger. Je ne pense pas vraiment que ce soit le cas. Je crois que cela n'a pas changé nos plans. Nous nous serions occupés des sondages auprès des industriels, que les observations du vérificateur général aient été faites ou non.

**M. Cook:** Qu'elles aient été faites ou non.

**M. Midgley:** Nous avons l'intention de nous en occuper, de toute façon.

**M. Cook:** Qu'avez-vous fait en ce qui a trait aux orienteurs? Il s'agit là d'une autre question importante que soulève le vérificateur général.

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, nous préparons actuellement un document de principe sur nos travaux d'orientation sur le terrain afin de définir le rôle des orienteurs, de préciser quel type d'entrevues ils devraient effectuer et de leur fournir de meilleures directives quant à leurs relations avec le public.

**M. Cook:** Faites-vous cela maintenant?

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, nous discutons des documents avec nos diverses régions. La politique qui sera établie tiendra donc compte des inquiétudes de nos orienteurs ainsi que des moyens à prendre pour rendre notre politique d'orientation plus efficace.

**M. Cook:** Corrigez-moi si je me trompe, car il s'agit là d'une remarque importante en ce qui vous concerne, mais pourrions-nous affirmer, au sujet du contenu du paragraphe 5.39, dont vous avez été informé en mai 1978, que, 16 mois plus tard, vous n'avez toujours pas adopté et appliqué de mesures correctives?

[Text]

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, I know 16 months sounds like a very long period of time but in an organization which operates across Canada in over 500 points of service in an area which is very sensitive and difficult, in that it deals with human beings, you know, 16 months is not that long to basically go back, review and do some research, and consult our staff in terms of basically where weaknesses are. At the same time, we have been working at analysing our own monitoring data in terms of course figures as well as, basically, as I mentioned, coming out with a new policy in terms of the Manpower training program.

Mr. Chairman, at the same time as our own evaluation results came out, we developed a new policy from these evaluation results and we started the long process of discussion and negotiation with the provinces. I would not want to leave the Committee with the impression that we have fully addressed that paragraph, Mr. Chairman, but at the same time there were many parallel activities.

**Mr. Cook:** Are you basically agreeing, sir, with me that in the 16 months you have not been able to get the job done or to really deal with that paragraph?

**Mr. Lafontaine:** We have only dealt in part, Mr. Chairman. I quite agree with the member that we have not fully addressed that paragraph.

**Mr. Cook:** After 16 months?

**Mr. Campbell:** If I could comment, Mr. Chairman, we have made a close review of course completion rates, which is, I understand, very largely what this observation is directed at, insofar as it concerns the suitability of individuals for training and their dedication to the process of training. Our course completion rates in 1978-79 were running about 82.8 per cent. I cannot offhand cite international figures on that score, although I must say that my impression from talking with my colleagues in other countries is that that is, by general standards, a pretty good course completion rate.

We have studied the causes underlying the non-completions which occur, that is the 17.2 per cent of trainees who do not complete their courses, and we found again, for 1978-79, that something like 16.5 per cent of the non-completions were due to the fact that people found employment during the course. About 22 per cent were due to illness or family reasons. A variety of other reasons exist . . .

**Mr. Cook:** Could I interrupt, sir? I really do not remember asking the question that you seem to be answering.

• 1205

I did have one other question in the brief time left. It also says here:

... the Commission had not checked whether its course purchases from individual provinces were consistent with projections of occupational needs within those provinces.

Has that been done?

[Translation]

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, je sais qu'une période de 16 mois semble très longue pour certaines personnes, mais pour un organisme qui compte plus de 500 points de service répartis dans tout le Canada et qui s'occupe d'un service très délicat dans la mesure où il s'agit de relations humaines, une période de 16 mois suffit difficilement pour faire une enquête et une recherche approfondies, pour consulter tout notre personnel et déceler les faiblesses du système. Nous nous sommes attelés simultanément à l'analyse de nos propres données de contrôle sur les cours et à l'élaboration, comme je l'ai dit, d'une nouvelle politique relative aux programmes de formation de la main-d'œuvre.

En outre, en même temps, nous avons élaboré une nouvelle politique découlant des résultats de nos évaluations et nous avons amorcé le long processus de discussions et de négociations avec les provinces. Je ne veux pas donner au Comité l'impression que nous avons fini de régler les questions soulevées dans ce paragraphe, mais je souligne, monsieur le président, qu'il y a eu de nombreuses activités parallèles.

**M. Cook:** Essentiellement donc, monsieur, admettez-vous qu'en 16 mois vous n'avez pas réussi à accomplir la tâche ou à répondre aux reproches formulées dans ce paragraphe?

**M. Lafontaine:** Nous n'y avons répondu qu'en partie, monsieur le président. J'en conviens toutefois, monsieur le député, nous n'avons pas entièrement fini de nous occuper du contenu de ce paragraphe.

**M. Cook:** Après 16 mois?

**M. Campbell:** Permettez-moi de faire une observation, monsieur le président. Nous avons effectué un examen approfondi du taux d'achèvement des cours. Or, si je comprends bien, c'est essentiellement de cela que traite cette observation, ainsi que de l'aptitude des stagiaires à recevoir une formation et de leur sérieux en cours de formation. En 1978-1979, le taux d'achèvement des cours a été d'environ 82.8 p. 100. Je ne peux pas, de mémoire, citer des taux internationaux comparatifs, mais l'impression que je tire de mes discussions avec mes homologues d'autres pays est qu'en général il s'agit d'un taux d'achèvement valable.

Nous avons étudié les causes qui sous-tendent l'insuccès aux cours; il y a donc 17.2 p. 100 des stagiaires qui ne terminent pas leur cours; là encore, nous avons constaté, pour 1978-1979, que près de 16.5 p. 100 des insuccès étaient dus au fait que les stagiaires avaient trouvé de l'emploi pendant le cours. Environ 22 p. 100 était dû à des maladies ou des raisons familiales. Il y a une variété d'autres raisons . . .

**M. Cook:** Permettez-moi de vous interrompre. Je ne pense vraiment pas avoir posé la question à laquelle vous semblez répondre.

Je voudrais profiter du peu de temps qu'il me reste pour poser une dernière question. Je lis donc:

... la Commission n'avait pas vérifié si les cours qu'elle achète de chacune des provinces se conformaient aux besoins projetés par les professions au sein de ces provinces.

Cette vérification a-t-elle été effectuée?

## [Texte]

**Mr. Campbell:** That, Mr. Chairman, is a matter which is reviewed each year by the federal-provincial manpower needs committees. We have each quarter, I should mention, a document which is put together by our regional economists which outlines their view of the occupational imbalances that are going to be coming and it is very largely on the basis of that that the federal-provincial manpower needs committees determine the scatter of courses to be purchased in relation to the future labour market needs.

**Mr. Cook:** Then why is this comment in the Auditor General's report? If it is being done on a regular basis, why is this comment here?

**Mr. Campbell:** I am afraid you will have to ask the Auditor General.

**The Chairman:** Mr. Ferland.

**Mr. Ferland:** Mr. Cook, maybe if we look at the process for two seconds. I will take it where Mr. Campbell left it. The manpower needs committee has representatives from the provinces and from the federal government and they kind of negotiate the courses that they are going to buy from the provinces or from private institutions. Now in this process of negotiation it is quite normal that at times provincial priorities and the training priorities as defined by the federal government are not the same. For example, provincial governments have to deal with the teachers and the unions there and they cannot lay off people, one kind of teacher and hire another one. So this is taken into consideration.

What we are saying in our report is after this negotiation all we want to see is a comparison on what we were planning to purchase and what in effect was purchased from the provinces to see what trade-off had to be made in the process.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Ferland. Mr. Cook, I am afraid your time is generously up.

**Mr. Cook:** Then can we have the answer to the question. If that is what the Auditor general intended, has it been done?

**The Chairman:** Your last question, Mr. Cook. Can we get an answer to that question?

**Mr. Botham:** The question of comparing projections of occupational need with our course purchases is one which is really an operating question within the program. At the beginning of the year there is an assessment of where the occupational needs are and on that basis there are decisions made as to what courses we will purchase, and we accept that in that process there are of necessity some compromises that are made in light of supply that is available. But the program is not set for a year and then left; it is reviewed as the year goes on in the light of newly emerging occupations, in the light of supply of clients, and the projects that we buy into are altered during the course of the year. We have not, up till now, undertaken the sort of systematic review of one set of occupational projections against the course purchases. But there is an ongoing process within the operations of the program to assess the

## [Traduction]

**M. Campbell:** Monsieur le président, il s'agit d'une question qu'examinent chaque année les comités chargés d'étudier les besoins de main-d'œuvre main-d'œuvre fédéraux-provinciaux. Je devrais préciser que, tous les trimestres, nos économistes régionaux préparent un document où ils exposent leurs opinions quant au déséquilibre d'activités qui risque de se produire. C'est essentiellement en se fondant sur ces documents que les comités des besoins de main-d'œuvre fédéraux-provinciaux choisissent les divers cours de formation à acheter en fonction des besoins futurs du marché du travail.

**M. Cook:** Pourquoi cette observation figure-t-elle dans le rapport du vérificateur général si cela se fait de manière régulière?

**M. Campbell:** Je crois que vous allez devoir poser cette question au vérificateur général.

**Le président:** Monsieur Ferland.

**M. Ferland:** Monsieur Cook, prenons quelques instants pour examiner la situation. Je vais reprendre le processus au point où M. Campbell s'est arrêté. Le comité des besoins de main-d'œuvre comprend des représentants des provinces ainsi que du gouvernement fédéral. Il négocie, en quelque sorte, l'achat de cours des provinces ou d'établissements d'enseignement privés. Au cours du processus de négociation, il est normal que les priorités provinciales et les priorités fédérales en matière de formation ne coïncident pas. Les gouvernements provinciaux doivent, par exemple, tenir compte des enseignants et de leurs syndicats; ils ne peuvent pas licencier des enseignants spécialisés dans une matière pour en engager d'autres. Cela entre donc en ligne de compte.

Dans notre rapport, nous disons qu'après cette négociation, nous voudrions que s'effectue une comparaison entre ce que nous avions l'intention d'acheter et ce que nous avons acheté des provinces en réalité, pour voir quelles concessions ont été faites dans l'intervalle.

**Le président:** Merci, monsieur Ferland. Monsieur Cook, je crois que votre temps est largement dépassé.

**M. Cook:** Pourrais-je au moins avoir la réponse à la question? Si c'est là ce que le vérificateur général voulait, pourquoi cette mesure a-t-elle été prise?

**Le président:** C'était votre dernière question, monsieur Cook. Quelqu'un veut-il répondre à cette question?

**M. Botham:** La comparaison entre nos projections des besoins professionnels et les achats de cours relèvent essentiellement du fonctionnement du programme. Au début de l'année, nous évaluons les besoins professionnels et, en nous fondant sur nos constatations, nous prenons des décisions quant aux cours à acheter. Nous nous rendons compte qu'en cours de route certains compromis vont devoir être faits en fonction de l'offre de cours. Toutefois, le programme n'est pas établi pour une année puis oublié. Il est réexaminé pendant l'année en fonction de nouveaux besoins perçus et de l'offre des clients. En conséquence, les programmes achetés sont modifiés au cours de l'année. Jusqu'à présent, nous n'avons pas entrepris de comparaison systématique entre les projections des besoins professionnels et les cours achetés. Toutefois, en cours de fonctionnement du programme, il existe un processus perma-



*[Text]*

changing needs of the labour market and therefore the changing courses that we should be buying.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** It is always a pleasure to come here to this Committee after national Resources and Public Works.

I have two general questions here. First off, you mentioned you are allowed 62 person-years for your department. What would be the total cost of that? I realize you may only have figures on 50; that is all you have there.

**The Chairman:** Your question, Mr. Cameron, is to Mr. Lafontaine.

**Mr. Lafontaine:** The total cost, Mr. Chairman, would be approximately \$2 million.

**Mr. Cameron:** Oh, yes. That is for the 50 or for the 62?

**Mr. Lafontaine:** For the 62.

**Mr. Cameron:** For the 62, okay. I am curious, I am looking away over this whole thing. Suppose the gentleman over here is a foreman and he has eight or ten men and it is his responsibility to get the most efficient work out of them and weed out the deadwood, as we used to call it.

• 1210

I am wondering now if this gentleman, the head of a department or section or whatever you might call him, is saying to himself: "Well, I do not have to do too much about those employees because the Auditor General's efficiency report is going to tell me certain things." Is there a trend in the managers to want to rely on you to advise them in that way?

**Mr. Midgley:** Mr. Chairman, I think one of the noticeable changes that has occurred over the last while, within the department, has been a growing interest on the part of program managers, the actual managers of programs, to have evaluations done of their programs. I think this is an encouraging sign, but it is something which is ongoing. I think, however, that managers themselves are interested in what they are managing and they do not rely entirely upon evaluations, by any stretch of the imagination. There is ongoing work that they undertake themselves as part of their management process to try to find out how they are doing themselves.

**Mr. Cameron:** Do you come across, instances where a manager might say that well, yes, that was employee x but he was let go three, six, nine months ago? Do you have any of that? What I am coming at is, are some people actually being weeded out by the department or section head that is saying, "Well, this employee just cannot cut it here and we have to let him go and replace him with somebody else." Are you getting any of that or are we just retraining and retraining and retraining?

**Mr. Lafontaine:** I will try to present a very concise response. I think what we are discussing today is basically a program evaluation as possibly the evaluation of the performance of the individual. This CMTP was evaluated as against the objectives

*[Translation]*

nent d'évaluation des besoins changeants du marché du travail et, conséquemment, des cours que nous devrions acheter.

**Le président:** Merci. Monsieur Cameron.

**M. Cameron:** C'est une joie que d'assister à une réunion de ce comité-ci après s'être occupé des ressources nationales et des travaux publics.

J'ai deux questions générales à poser. Premièrement, vous avez dit que votre ministère a droit à 62 personnes par année. Quel serait le coût total de cela? je me rends compte que vous n'avez peut-être des chiffres que pour 50. C'est tout ce que vous avez ici.

**Le président:** Monsieur Cameron, votre question s'adresse à M. Lafontaine.

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, le coût total serait approximativement de 2 millions de dollars.

**M. Cameron:** Ah, bon. Pour les 50 années-hommes ou pour les 62?

**M. Lafontaine:** Pour les 62.

**M. Cameron:** Très bien, pour les 62 années-hommes. Je trouve intéressantes toutes ces questions. Supposons que ce monsieur-là est un contremaître; il a huit ou 10 hommes à son service; il est chargé de tirer d'eux le meilleur rendement possible et de se débarrasser de ce que nous appelons du «bois mort».

Je me demande si ce type, qui est chef d'un ministère ou d'une section, va se dire: «Ce n'est pas la peine de me préoccuper de ces employés car le rapport sur l'efficacité du vérificateur général me signalera les mesures à prendre.» Les responsables ont-ils tendance à attendre vos conseils?

**M. Midgley:** Monsieur le président, les directeurs de programmes réclament de plus en plus, ces derniers temps, des évaluations de leurs propres programmes. Je pense que c'est un signe encourageant. Toutefois, ces directeurs s'intéressent à ce dont ils sont responsables et ils ne comptent pas uniquement sur les évaluations qui en sont faites, loin de là. De leur côté, ils font leur évaluation personnelle des tâches qu'ils entreprennent.

**M. Cameron:** Est-il arrivé qu'un directeur vous réponde: «C'est l'employé Untel qui était responsable, mais nous lui avons donné son congé il y a trois, six ou neuf mois?» Avez-vous ce genre de réponses? En d'autres termes, j'aimerais savoir si certaines personnes sont réellement évincées par le chef de section si celui-ci n'est pas satisfait de leur travail? Est-il arrivé que l'on procède ainsi ou fait-on toujours appel au recyclage?

**M. Lafontaine:** Je vais essayer de vous donner une réponse succincte. Nous parlons aujourd'hui de l'évaluation d'un programme, et, éventuellement, de l'évaluation du rendement d'un individu. Le PFMC a été évalué par rapport aux objectifs qui



*[Texte]*

approved for that program. If in the process certain weaknesses in the programs, in the performance of the programs, are identified with an individual, well, then action is taken. But at the same time, Mr. Chairman, we have a regular annual performance review for officers . . .

**The Chairman:** For your own officers?

**Mr. Lafontaine:** For our own officers—across, naturally, the . . . That is the process basically that is used to move managers out of functions, or promote managers, I should say, into . . .

**The Chairman:** Yes. I just want to make sure that you are both talking on the same wavelength. Are you addressing yourself, Mr. Cameron, to the evaluation of people working in that department on these programs, or are you talking about a general problem in the Public Service of . . .

**Mr. Cameron:** I kind of got off the subject we were talking about today. I was talking in general. Say you were checking over department *x* and you found that some employees there were not packing their weight . . .

**The Chairman:** He would not be involved in that . . .

**Mr. Lafontaine:** As I mentioned, Mr. Chairman, we do not evaluate, first of all, other departments, but we have our own system of personnel performance evaluation. That is, the boss evaluates the subordinate as to his performance or her performance, and that is reported and actions are taken accordingly. But that is not basically the remarks of the Auditor General or the subject of program evaluation.

**Mr. Cameron:** Okay. I will give you a little bit of information to see how you react with your . . . and this goes back to four or five years ago. A young chap in the area worked in the summer on construction work and this and that, whatever he got. He took a course in carpentry, next winter he took welding, the next winter he took house wiring, and when I last saw him, he was doing his damndest—he was a good worker for these schools—he was doing his damndest to get a program going on electronics where he could tinker with radio and TV. Do you keep any check on this guy we are educating to put in a trade, who keeps coming back every winter there is a school and he is number one in the class? Is there any check kept on those fellows, those repeaters?

• 1215

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, with your permission, we will ask Mr. Botham.

**The Chairman:** Yes, please.

**Mr. Botham:** Mr. Chairman, our policy is that when training is given to a person it is in an occupation where the person has a chance for employment. We would not normally expect that people trained would be eligible for subsequent courses without a lapse of one or two years at least. There are occasions, of course, where a person may have applied for training in another area and not made known the fact that he had previously been trained, or it may be that the occupational choice made in the first place was not, as it turned out, a good one and that there were no job openings in the area the person was trained for. So, yes, it could happen that a person might

*[Traduction]*

lui avaient été fixés. Si, au cours du processus d'évaluation, on identifie certaines lacunes dans les programmes ou chez un individu en particulier, des mesures sont prises. Parallèlement, monsieur le président, nous avons un système d'appréciation annuelle du rendement des agents . . .

**Le président:** De vos propres agents?

**M. Lafontaine:** Oui . . . C'est en vertu de ce système d'appréciation que nous mutons, rétrogradons ou accordons une promotion à des directeurs . . .

**Le président:** Je voudrais simplement m'assurer que vous êtes tous les deux sur la même longueur d'ondes. Monsieur Cameron, voulez-vous parler de l'évaluation des employés du ministère affectés à ces programmes ou bien du problème général dans la Fonction publique . . .

**M. Cameron:** J'ai un peu extrapolé. Je parlais de toute cette question en général. Supposons que, en évaluant les programmes d'un ministère, vous constatez que certains employés ne font pas le poids . . .

**Le président:** Il ne s'occupe pas de cela . . .

**M. Lafontaine:** Comme je l'ai indiqué, monsieur le président, nous n'évaluons pas les autres ministères, mais nous avons notre propre système d'appréciation du rendement du personnel. En d'autres termes, le patron évalue le rendement de son employé et des mesures sont prises en conséquence. Cela n'a rien à voir avec les remarques du vérificateur général ni avec la question de l'évaluation des programmes.

**M. Cameron:** Bien. Je vais vous donner un exemple qui remonte à 4 ou 5 ans. Un jeune garçon de la région s'est trouvé du travail pendant l'été, sur des chantiers de construction et ailleurs, là où il pouvait en trouver. Il a ensuite suivi un cours de menuiserie, puis un cours de soudure, pendant l'hiver; l'hiver suivant, il a suivi un cours d'électricité et la dernière fois que je l'ai vu, il faisait des mains et des pieds pour être admis à un cours d'électronique, pour pouvoir bricoler des radios et des télévisions. Gardez-vous un dossier sur ce genre de gars que nous faisons bénéficier d'un cours de formation particulier et qui se représentent chaque hiver pour suivre un autre cours et qui est toujours le premier de sa classe? Avez-vous des dossiers sur ces types-là, que j'appellerais des ritérants?

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, je vais demander à M. Botham de répondre à cette question.

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Botham:** Monsieur le président, nous avons pour politique de donner à un individu un cours de formation à une profession où il est susceptible de trouver un emploi. Généralement, les diplômés de ces cours ne sont pas admissibles à d'autres cours avant 1 ou 2 ans, au moins. Toutefois, il arrive que certaines personnes demandent à suivre un cours de formation dans un autre domaine, sans mentionner qu'elles ont déjà suivi un cours avant; il peut également arriver que la profession choisie au départ n'était pas la bonne et que le stagiaire ne trouve pas de travail dans ce domaine. Il peut donc arriver qu'une personne puisse bénéficier de cours de forma-

*[Text]*

be trained in successive years. This is not the policy. It would be an exception, and it is not what we would promote.

**Mr. Cameron:** I suggest we should not.

**The Chairman:** Just to clarify your question, Mr. Cameron, I think you asked if it is monitored as well. Is that not correct?

**Mr. Cameron:** Yes.

**The Chairman:** Do you have a monitoring system to prevent that occurrence?

**Mr. Botham:** Yes. There are records kept within the employment centres that would indicate what previous training a person had.

**Mr. Cameron:** That is good. I will be frank with you, it was on the Prairies where there is not a great scope of work in the winter and it was being used as a sort of crutch for these guys to get along on.

I think those are all the questions I have. I have had a busy morning on the Estimates Committee.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Cameron. I would like to go back to Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure in an hour and a half meeting to get a second round at least started.

I will go back to the basic refrain. I am very interested in the relationship between control agencies, the Auditor General, and the working departments. I start with the hypothesis that it is not all smooth and that we maybe have a role to play in straightening out the situation to the benefit of the Canadian taxpayer. With that by way of introduction, in your department—and perhaps in Canada Manpower training specifically and your attempts to evaluate it—can you recall situations where in your scientific judgment an evaluation should proceed along a certain line, under certain scientific perimeters, where those original sort of best-guess plans have had to be changed in order to get approval from a central agency like Treasury Board? Have you distorted your evaluation plans, done something less scientifically sound, less adequate, because of the nature of the relationship to the control agency?

**The Chairman:** Mr. Midgley.

**Mr. Midgley:** Mr. Chairman, I do not think I can recollect an instance where we have modified an evaluation to meet the requirements of the central agency in the sense of reducing it. What they have often called for is something which is a substantial increase in the resources which we might have otherwise used on evaluating something else. In other words, they may have called for a more in-depth study than we had originally proposed.

In terms of the methodological issues, I think it is fair to say that there is at the present time not a single way of approaching an evaluation. There are occasions where there have been differences of opinion as to the efficacy of a particular technique, where in our judgments there are disagreements between experts as to the best way of doing it. At the present time, given the state of the art, I think it is going to be quite a

*[Translation]*

tion pendant plusieurs années. Toutefois, ce sont des exceptions, que nous ne cherchons certainement pas à encourager.

**M. Cameron:** J'espère bien que non.

**Le président:** Vous voudriez également savoir, monsieur Cameron, si on gardait des dossiers sur ce genre de personnes, n'est-ce pas?

**M. Cameron:** En Effet.

**Le président:** Disposez-vous donc d'un système de contrôle qui vous permette d'éviter ce genre de situations?

**M. Botham:** Oui. Les centres d'emplois ont des dossiers indiquant quels cours de formation tel ou tel individu a déjà suivis.

**M. Cameron:** Bien. Je vais être franc avec vous; la situation dont je vous ai parlée s'est produite dans les Prairies, où il n'y a pas beaucoup de travail en hiver; ces cours de formation servent donc en quelque sorte de béquilles à ces types-là, d'un hiver à l'autre.

Je n'ai pas d'autres questions à poser. J'ai déjà eu une matinée très occupée avec le comité des Prévisions budgétaires.

**Le président:** Merci, monsieur Cameron. Je vais maintenant redonner la parole à M. Hawkes.

**M. Hawkes:** Merci, monsieur le président. Cela fait plaisir d'avoir un second tour, même si ce n'est qu'un début, pendant une séance d'une heure et demie!

Pour en revenir à mon dada, j'aimerais parler de la relation existant entre les organismes de contrôle, le Vérificateur général et les ministères. Je suppose que cette relation n'est pas des plus parfaites et que nous avons certainement notre rôle à jouer pour améliorer la situation, dans l'intérêt du contribuable canadien. Cela dit, vous souvenez-vous de cas précis, au sein de votre ministère et, plus particulièrement, de programmes de formation de la Main-d'œuvre du Canada, où les paramètres scientifiques choisis pour telle évaluation ont dû être modifiés pour obtenir l'approbation d'un organisme central comme le Conseil du Trésor? En d'autres termes, vous est-il arrivé de modifier vos programmes d'évaluation et de les rendre moins scientifiques, en quelque sorte, en raison de la nature de vos relations avec l'organisme de contrôle?

**Le président:** Monsieur Midgley.

**M. Midgley:** Monsieur le président, je ne me souviens pas d'un cas où nous ayons modifié, voire réduit, les exigences d'un programme d'évaluation afin de satisfaire l'organisme central. Il est souvent arrivé que ce genre d'organisme demande une augmentation considérable de nos ressources pour telle ou telle évaluation. En d'autres termes, ces organismes nous demandaient une étude plus approfondie que nous ne l'avions prévue au départ.

En ce qui concerne les méthodes d'évaluation utilisées, il y en a bien sûr plusieurs. Dans certains cas, une technique particulière n'emporte pas l'adhésion de tous quant à son efficacité et même quant à son application. Je pense qu'il faudra attendre encore un certain temps avant que toutes ces divergences d'opinions ne soient réglées.

[Texte]

while before that is finally resolved. I think there are going to be continuing areas of disagreement which will occur.

**Mr. Hawkes:** What you are telling this Committee is that in the state of your knowledge at this moment—and maybe you might check between now and Tuesday—basically in your dealings with the control agency you have been encouraged to spend more money on evaluation activities; your use of more in-depth studies has been encouraged. That is what Treasury Board, in your experience, has basically done.

• 1220

**Mr. Midgley:** Yes, I think so.

**The Chairman:** Mr. Goodwin.

**Mr. D. K. Goodwin (Acting Deputy Secretary, Efficiency Evaluation Branch, Office of the Comptroller General of Canada):** Mr. Chairman, Mr. Hawkes, the policy under which the Comptroller General operates, Treasury Board policy, clearly places the responsibility with the department to establish its plan for evaluation based on the priorities that are perceived within the department, and given the other forces that would obviously come into play. Those forces are becoming greater and greater with the revision of powers of the Cabinet committees and the creation of the ministries of state. However, it is completely within the authority of the department to determine the appropriate methodology and to determine their own schedules and plan, as I say.

Having said that, we are still looking for a type of evaluation, if you like, which has not been commonly conducted, a type of evaluation which is defined as being in-depth. A fundamental questioning of the continuing relevance of the objectives of those programs; understanding the effects and impacts, both the intended ones and the unintended ones; looking at opportunities to arrive at feasible, alternative ways of achieving those objectives; and, of course, all conducted within a framework that ensures the findings are reported through the deputy minister and, where appropriate, to the minister. By and large, the history of evaluation has tended to focus on more incremental issues, perhaps ones more closely related to management issues of substance, but, as I say, some perhaps half-step away from the basic questioning of programs. Our policy is intended to encourage the development of that kind of in-depth evaluation.

**Mr. Hawkes:** I am interested in seeing on Tuesday if this is a change-over time; if the present direction is different than the historical direction in this regard.

I would like to move to the cost-effectiveness of what you do. The over-all question is: are taxpayers' dollars being well-spent in this activity? Do they result ultimately in savings to the taxpayers because the results indicate that certain programs should be disbanded or changed in some kind of way? If I can just probe within Manpower and Immigration, one of the types of discussions that I have had historically with officials in your department was the tendency at that time for the department to survey all of the people involved in a program. You have 100,000 recipients and so you try to gather

[Traduction]

**M. Hawkes:** Vous avez donc dit, et vous pourrez vérifier d'ici à mardi, que l'organisme de contrôle vous avait souvent encouragé à dépenser davantage pour vos programmes d'évaluation et à faire des études beaucoup plus approfondies que vous ne l'aviez prévu. C'était donc là l'attitude du Conseil du Trésor.

**M. Midgley:** Oui, je le crois.

**Le président:** Monsieur Goodwin.

**M. D. K. Goodwin (sous-secrétaire intérimaire, Direction de l'évaluation de l'efficacité, bureau du Contrôleur général du Canada):** Monsieur le président, selon les politiques du Conseil du Trésor qui régissent le contrôleur général, il revient clairement au ministère d'établir son propre programme d'évaluation, en fonction de ses propres priorités et des divers facteurs qui doivent être pris en considération. Or, avec la révision des pouvoirs des comités du Cabinet et la création des ministères d'État, ces facteurs sont de plus en plus importants. Les ministères gardent quand même tous les pouvoirs nécessaires pour déterminer les méthodologies qu'ils jugent à propos ainsi qu'élaborer leurs propres programmes.

Ceci dit, nous recherchons toujours une sorte d'évaluation que j'appellerais «en profondeur», qui n'a pas été très courante jusqu'ici. Il s'agirait de procéder à une remise en cause fondamentale des objectifs mêmes des programmes, à une analyse claire de leurs conséquences et impacts à la fois voulus et non voulus, à une détermination des possibilités existant pour trouver d'autres moyens d'atteindre les mêmes objectifs. Bien sûr, tout ceci devrait se faire dans un contexte garantissant que les conclusions seront portées à la connaissance du sous-ministre, et lorsqu'il y a lieu, du ministre lui-même. Dans le passé, le processus d'évaluation a essentiellement porté sur les nouveaux programmes, qui étaient peut-être plus directement attachés aux problèmes réels de gestion, mais ne représentaient toutefois qu'une demi-mesure, par rapport à la remise en cause fondamentale des programmes eux-mêmes. Nous avons donc l'intention d'encourager la généralisation de ce type d'évaluation en profondeur.

**M. Hawkes:** Je me demande si l'on est entré dans une période de transition c'est-à-dire si l'orientation actuelle diffère de l'orientation passée.

Je voudrais maintenant passer aux problèmes de l'analyse coût-efficacité. Ma question générale est la suivante: les deniers publics sont-ils bien dépensés, dans ce domaine? En d'autres termes, cette analyse a-t-elle pour conséquence de faire économiser les deniers publics, soit parce qu'elle entraîne l'abandon ou la modification de certains programmes? Si je prends le cas de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, l'une des discussions que j'ai souvent eue avec les responsables de ce ministère portait sur le fait qu'ils avaient toujours tendance à faire des sondages sur toutes les personnes concernées par un



[Text]

information from 100,000 people, rather than taking a sample of that 100,000 people and projecting the results of the sample to the universe. I wonder what your current departmental policy is on the use of samples rather than total surveys.

**The Chairman:** Mr. Midgley.

**Mr. Midgley:** I can answer the question by saying that we are moving to samples almost everywhere at the moment. It is too expensive to do anything else. In fact, you can probably get a more reliable result, I think without question, from a sample than you can from trying to survey a universe where you are unsuccessful in getting everyone to respond.

**Mr. Hawkes:** I am encouraged.

One last question, which again is a constant refrain. Again there may be some historical pattern you would care to trace for me, or there may be no change. The cheapest way, the absolutely cheapest and, I suggest, best way of having your scientific expertise vetted or criticized is not by the Auditor General, is not by the Comptroller General, it is in providing the scientific community with free access to the reports, to the results and to the methodology in detailed form. What is your departmental policy today on the provision of that kind of information to the broad Canadian public that might have an interest in it, and has there been change?

• 1225

**The Chairman:** Mr. Midgley.

**Mr. Midgley:** Mr. Chairman, I think for a number of years now we have provided and are continuing to provide, on request, information as to exactly what we have done, as to the results of our evaluation of statistical information that we have collected and information on the methodologies.

**Mr. Hawkes:** Do you no longer, in your contracts, have provisions where the information must be secret to the Minister for some extended period of time?

**The Chairman:** Mr. Goodwin has the response to that, I believe.

**Mr. Goodwin:** I apologize, Mr. Chairman, not to that direct question, the last question in general.

**The Chairman:** Who has the ball here?

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, not to my knowledge. I may be wrong. In fact to supplement Mr. Midgley, we are certainly dedicated to making more and more of our evaluations, if not all of them, available. With freedom of information we can see the day where basically all evaluations will be made available and earlier during this session I did mention, in fact, that we had just briefed the private sector and given them the results of our evaluations. In many new programs and, in fact, when we consult we undertake to make it available, so I think the answer to Mr. Hawkes is yes, we are moving to develop a process to make all of them available.

[Translation]

programme. Ainsi, lorsqu'un programme touche 100,000 personnes, vous essayez d'obtenir des renseignements auprès de la totalité de ces personnes, au lieu de procéder à une analyse statistique basée sur un échantillon. J'aimerais donc savoir si vous avez adopté une nouvelle politique à ce sujet, dans le but de limiter vos enquêtes à des échantillons plutôt qu'à des populations globales.

**Le président:** Monsieur Midgley.

**M. Midgley:** Je puis vous dire que nous sommes en train de généraliser le recours aux échantillons. En effet, faire autrement coûte beaucoup trop cher. De fait, on peut fort probablement avoir des résultats plus valables à partir d'un échantillon qu'à partir d'une population globale, dans la mesure où, dans ce dernier cas, on ne réussit quand même pas à atteindre toutes les personnes concernées.

**M. Hawkes:** Ceci est très encourageant.

Je vais poser une dernière question, qui, encore une fois, n'a rien de nouveau. Selon moi, la méthode la moins coûteuse, sans l'ombre d'un doute, et la plus efficace pour faire analyser et contrôler vos informations scientifiques, est d'avoir recours non pas au Vérificateur général, non pas au Contrôleur général, mais à la collectivité scientifique de notre pays à qui vous fourniriez un accès totalement libre à vos rapports, à votre méthodologie et à vos résultats. Pouvez-vous donc me dire si votre ministère a aujourd'hui comme politique d'autoriser l'accès à ces informations au grand public, dans la mesure où cela l'intéresse?

**Le président:** Monsieur Midgley.

**M. Midgley:** Il y a déjà plusieurs années, monsieur le président, que nous répondons aux demandes d'information qui nous sont présentées sur les enquêtes que nous effectuons, sur la méthodologie et sur les résultats de leur évaluation statistique.

**M. Hawkes:** Dans vos contrats, y a-t-il toujours une disposition prévoyant que les informations doivent rester secrètes, pendant une certaine période de temps.

**Le président:** Je crois que M. Goodwin peut répondre à cette question.

**M. Goodwin:** Veuillez m'excuser monsieur le président, je voulais dire que je pouvais répondre à la question précédente.

**Le président:** Qui veut donc s'en charger?

**M. Lafontaine:** Je ne sache pas qu'il existe de telles dispositions, monsieur le président, mais je peux me tromper. Pour compléter la réponse de M. Midgley, je dois dire que nous faisons de plus en plus d'efforts pour publier un nombre croissant de nos enquêtes, si ce n'est la totalité. Lorsqu'une loi sur la liberté de l'information aura été adoptée, pratiquement toutes nos analyses devront être rendues publiques, et j'avais déjà mentionné, plus tôt, que nous avons déjà commencé à informer le secteur privé des résultats de nos analyses. Pour beaucoup de nos nouveaux programmes, nous nous engageons à publier les informations que nous obtenons lorsque nous devons procéder à ces consultations; donc, pour répondre glo-



## [Texte]

**The Chairman:** Thank you. I would like to shift, if I may; I would like to give Mr. Lamontagne an opportunity to ask one or one and one half questions.

**M. Lamontagne:** Merci, monsieur le président.

A la fin du paragraphe 5.39, il y a une phrase qui est assez inquiétante, et je lis:

Finalement, la Commission n'avait pas vérifié si les cours qu'elle achète de chacune des provinces se conformaient aux besoins projetés par les professions au sein de ces provinces.

Et je prends pour acquis que «professions» veut dire métiers. Parce qu'en anglais, on dit: *occupational needs*. Il y a une différence. En français, avoir une profession c'est être avocat, ingénieur etc. Ceci dit, j'espère que cela a été corrigé et que les relations entre la province en question, ou même la région en question, doivent être très étroites afin de savoir quels sont les besoins du milieu. Ceci peut être une des raisons comme l'a dit M. Cameron, qui faut que, par exemple, quelqu'un qui demande à être plombier est envoyé dans une école de plombiers, puis on s'aperçoit à la Main-d'œuvre qu'il y a un surplus de plombiers énorme dans la région impliquée.

Est-ce qu'il y a dans votre ministère une sorte d'orientation vers des professions et métiers dont on a besoin régionalement, et pas nécessairement provincialement parlant?

**Le président:** Monsieur Lafontaine.

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, je crois que M. Botham a déjà touché à cette question, et avec votre permission, je pourrais peut-être lui demander de répondre à M. Lamontagne et même ajouter certains points.

**Le président:** Peut-être qu'il pourra en même temps nous dire si c'est la même chose entre toutes les provinces ou s'il y a des situations différentes à travers le Canada.

**Mr. Botham:** Mr. Chairman, there are really two questions that have been asked and one has to do, I think, with the means by which we, in the first place, make our projections on what courses we should buy. These courses are, by law, restricted. We buy training courses that are of a duration of less than one year and we do not buy courses that are involved with university training, so we are only providing training in certain kinds of occupations.

There are a variety of techniques used to try to estimate where the needs are. Because projections of this sort are very difficult, there is no very reliable single source of projecting what occupations will be in need a year from now or 18 months from now. In all of our provinces, through our regions, there are structures, usually called manpower needs committees, which look at the information available to try to come to a consensus as to where the greatest needs are and this is how, in the first instance, the decisions are made.

Through our counsellors, through the process of people receiving employment after training, through changing needs

## [Traduction]

balement à M. Hawkes, je lui dirai que oui, nous nous efforçons de plus en plus de publier toutes nos enquêtes.

**Le président:** Merci. Si vous me le permettez, je vais maintenant donner la parole à M. Lamontagne, qui voudrait poser une question.

**Mr. Lamontagne:** Thank you, Mr. Chairman.

At the end of paragraph 5.39, I find a rather troublesome sentence:

Finally, the Commission had not checked whether its course purchases from individual provinces were consistent with projections of occupational needs within those provinces.

I suppose that the word "profession" used in the French text refers to occupations, because the English text refers to occupational needs. There is a difference because, in French, to have a profession is to be a lawyer, an engineer, et cetera. This being said, I hope the problem has now been corrected and that the relations with the province or region involved are much closer, so that the Commission can have an adequate knowledge of local needs. This may be one of the reasons, as Mr. Cameron mentioned, why, for instance, someone wanting to be a plumber is sent for occupational training before someone realizes, at Manpower, that in his region there is an enormous surplus of plumbers.

Is there, in your department, some kind of referral to professions or occupations for which there is an acute need on a regional basis but not necessarily on a provincial basis?

**The Chairman:** Mr. Lafontaine.

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, I believe Mr. Botham already dwelt on this question and, with your permission, I would like to give him the floor to answer Mr. Lamontagne's question.

**The Chairman:** Perhaps he could also tell us if this situation is the same in all the provinces or whether it differs across the country.

**M. Botham:** Monsieur le président, M. Lamontagne a en fait posé deux questions. L'une concerne les méthodes que nous utilisons pour prévoir les cours que nous devrions acheter. Évidemment, ces cours sont restreints de par la loi. Nous achetons des cours de formation d'une durée de moins d'un an et nous ne pouvons acheter de cours impliquant une formation universitaire, ce qui fait que nous n'assurons de formation que dans certains types de métiers.

Nous utilisons toutes sortes de techniques pour essayer d'évaluer les besoins réels. Puisque les prévisions de cette sorte sont assez difficiles à faire, il n'existe pas de source unique de formation d'informations, nous permettant de savoir quels seront les métiers qui seront demandés dans un an ou dix-huit mois. Dans toutes les provinces, nous avons des mécanismes régionaux, qui sont généralement appelés des comités des besoins en main-d'œuvre, qui examinent les informations disponibles pour essayer de savoir dans quels secteurs les besoins sont susceptibles d'apparaître. C'est de cette manière que nous prenons nos décisions.

De plus, nous réexaminons les cours que nous achetons en fonction des informations que nous soumettent nos conseillers

**[Text]**

as evidenced by employers or by other indicators that we have, we re-examine the courses we are buying; we make corrections; we cease to buy some courses, and we increase our purchases in others. As I said earlier, it is not a single process or perhaps in some ways it is not a thoroughly systematic process, but it is an operating process throughout.

• 1230

If I could just make one comment about regional . . .

**The Chairman:** Please try to be brief because we are over our time limit now.

**Mr. Botham:** . . . needs *versus* provincial needs. There is more and more effort made, particularly in the skilled trades, to look at regional needs, but again the process is probably centered more than it ought to be upon the very province where the training is taking place.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Botham. I would like to thank all of you who have appeared here again today as witnesses.

I would like to remind members that, of course, we have our briefing dinner on Monday evening and we will have our meeting at 11.00 a.m. next Tuesday, when we will be returning to Employment and Immigration. The Local Initiatives Program will be the specific subject.

We will now adjourn to the call of the Chair.

**[Translation]**

un main-d'œuvre, les gens qui ont reçu un emploi après leur formation, et les employeurs qui nous présentent des besoins différents. Dans certains cas nous interrompons certains cours, dans d'autres nous les augmentons. Comme je l'ai dit plus tôt, il n'y a pas de solution unique à ce problème, et, même si nos méthodes ne sont peut-être pas assez systématiques, elles sont quand même tout à fait opérationnelles.

Si vous me permettez d'apporter une remarque au sujet des besoins régionaux . . .

**Le président:** Si vous pouvez être aussi concis que possible je vous en saurais gré, car nous devrions lever la séance.

**M. Botham:** . . . comparativement aux besoins provinciaux. Il n'y a pas de doute qu'on s'efforce, particulièrement dans ces métiers spécialisés, de tenir compte des besoins régionaux mais, à nouveau, ce processus est probablement trop concentré au niveau de la province car c'est là où la formation est donnée.

**Le président:** Merci, monsieur Botham. Je voudrais remercier à nouveau tous les témoins qui ont comparu aujourd'hui.

Je rappelle aux membres du Comité que lundi soir nous avons notre dîner d'information. Nous nous réunirons à 11 heures mardi prochain, séance au cours de laquelle nous étudierons à nouveau le rapport du vérificateur général au titre de l'Emploi et de l'Immigration et plus particulièrement du Programme des initiatives locales.

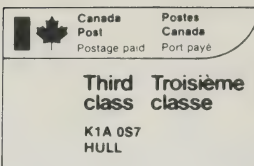
La séance est levée.











If undelivered, return COVER ONLY to Canadian Government Printing Office, Supply and Services Canada, 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à l'Imprimerie du gouvernement canadien, Approvisionnement et Services Canada, 45, boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. E. F. McNamara, Assistant Auditor General;  
Mr. M. Ferland, Assistant Auditor General.

### *From the Office of the Comptroller General of Canada:*

Mr. D. K. Goodwin, Acting Deputy Secretary,  
Efficiency Evaluation Branch.

### *From the Department of Employment and Immigration:*

Mr. M. A. J. Lafontaine, Associate Deputy Minister;  
Mr. I. Midgley, Director General,  
Program Evaluation Branch;  
Mr. D. R. Campbell, Executive Director,  
Labour Market Development;  
Mr. G. Botham, Director General,  
Training.

### *Du bureau du Vérificateur général du Canada:*

M. E. F. McNamara, vérificateur général adjoint;  
M. M. Ferland, vérificateur général adjoint.

### *Du bureau du Contrôleur général du Canada:*

M. D. K. Goodwin, sous-secrétaire intérimaire,  
Direction de l'évaluation de l'efficacité.

### *Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. M. A. J. Lafontaine, sous-ministre associé;  
M. I. Midgley, directeur général,  
Évaluation des programmes;  
M. D. R. Campbell, directeur exécutif,  
Groupe du développement du marché du travail;  
M. G. Botham, directeur général,  
Formation.

HOUSE OF COMMONS

11<sup>e</sup> session

Issue No. 12

Tuesday, December 11, 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 12

Le mardi 11 décembre 1979

Président: M. Don Johnston

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978—Chapter 5—Evaluating Effectiveness—Employment and Immigration—Local Initiatives Program—paragraphs 5.41 to 5.47

### CONCERNANT:

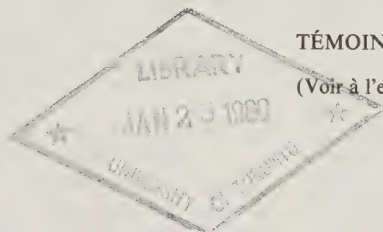
Le Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1978—Chapitre 5—Évaluer l'efficacité—Emploi et Immigration—Programme d'initiatives locales—paragraphes 5.41 à 5.47

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



DOCUMENTS  
TERIAL

First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Don Johnston  
*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Berger	de Jong
Bosley	Deniger
Bujold	Desmarais
Cameron	Fennell
Cook	

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston  
*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Gamble	Murta
Halliday	Orlikow
Joyal	Taylor ( <i>Bow River</i> )
Lamontagne	Thacker—(19)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Monday, December 10, 1979:

Mr. Orlikow replaced Mr. Robinson (*Burnaby*).

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 10 décembre 1979:

M. Orlikow remplace M. Robinson (*Burnaby*).



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 11, 1979  
(13)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:00 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Cameron, Cook, de Jong, Desmarais, Fennell, Gamble, Halliday, Hawkes, Johnston, Lamontagne, Murta and Taylor (*Bow River*).

*Other Member present:* Mr. Wakim.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Mr. R. B. Robinson, Deputy Director General, Study of Procedures in Cost Effectiveness (*SPICE*); Mr. M. Ferland, Assistant Auditor General. *From the Office of the Comptroller General of Canada:* Mr. D. K. Goodwin, Acting Deputy Secretary, Efficiency Evaluation Branch. *From the Department of Employment and Immigration:* Mr. M. A. J. Lafontaine, Associate Deputy Minister; Mr. D. R. Campbell, Executive Director, Labour Market Development; Mr. I. Midgley, Director General, Program Evaluation Branch; Mr. D. Upex, Acting Chief, Job Creation and Employment Services Division, Program Evaluation Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

The Committee resumed consideration of Chapter 5—Evaluating Effectiveness and specifically paragraphs 5.41 to 5.47—Employment and Immigration—Local Initiatives Program.

The Chairman presented the Fifth Report of the Sub-Committee on Agenda and Procedure which is as follows:

Your Sub-Committee agreed to recommend:

(a) That a Public Accounts Committee Lock-up be held from 10:30 a.m.—2:00 p.m. in Room 371 W.B. on the day that the Auditor General tables his 1979 Report in the House of Commons. This lock-up will be for members of the Standing Committee on Public Accounts but other MPs may attend. The security pledge used last year is to be simplified to delete the statement "I agree not to leave this room without escort before 2:00 p.m. this day".

(b) That the First Report of the Standing Committee on Public Accounts be on the subject of Capital Acquisitions—*SPICE*.

(c) That the following tentative program be adopted:

Monday, December 17, 1979—6:00 p.m. Room 602, Parliamentary Restaurant—Dinner meeting of the Public Accounts Committee to study draft of First Report.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 11 DÉCEMBRE 1979  
(13)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Cameron, Cook, de Jong, Desmarais, Fennell, Gamble, Halliday, Hawkes, Johnston, Lamontagne, Murta et Taylor (*Bow River*).

*Autre député présent:* M. Wakim.

*Aussi présent:* M. E. F. Adams, Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

*Témoins: Du bureau du Vérificateur général du Canada:* M. R. B. Robinson, sous-directeur général, Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (*TRACE*); M. M. Ferland, vérificateur général adjoint. *Du bureau du Contrôleur général du Canada:* M. D. K. Goodwin, sous-secrétaire intérimaire, Direction de l'évaluation de l'efficacité. *Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:* M. M. A. J. Lafontaine, sous-ministre associé; M. D. R. Campbell, directeur exécutif, Groupe du développement du marché du travail; M. I. Midgley, directeur général, Évaluation des programmes; M. D. Upex, chef intérimaire, Division de la création d'emplois et des services d'emplois, Évaluation des programmes.

Conformément à son ordre de renvoi permanent, contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général, pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Le Comité reprend l'étude du chapitre 5—Évaluer l'efficacité et tout particulièrement les paragraphes 5.41 à 5.47—Emploi et Immigration—Programme d'initiatives locales.

Le Comité présente le Cinquième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure qui se lit comme suit:

Votre Sous-comité a convenu de recommander:

a) Qu'une séance à huis clos du Comité des comptes publics soit tenue de 10 h 30 à 14 heures dans la pièce 371 E.O., à la date où le Vérificateur général déposera son rapport de 1979 à la Chambre des communes. Cette séance à huis clos sera à l'intention des membres du Comité permanent des comptes publics, mais d'autres députés pourront y assister. La demande de sécurité réclamée l'année dernière doit être simplifiée afin de supprimer la déclaration «Je m'engage à ne pas quitter cette salle sans escorte avant 14 heures aujourd'hui».

b) Que le premier rapport du Comité permanent des comptes publics porte sur l'objet des Immobilisations—*TRACE*.

c) Que le programme suivant soit adopté:

Le lundi 17 décembre 1979—à 18 heures, pièce 602, restaurant du Parlement—séance—dîner du Comité des comptes publics pour étudier le projet du premier rapport.

Wednesday, December 19, 1979—10:30 a.m.—2:00 p.m.—Public Accounts Lock-Up. During this period, an "In Camera" meeting will be held between 12:00 noon and 1:45 p.m., at which meeting the Auditor General will be the principal witness.

Thursday, December 20, 1979—9:30 a.m.—12:30 p.m.—"In Camera" meeting of the Public Accounts Committee to consider and approve First Report on the subject of Capital Acquisitions—SPICE.

(d) That a performance measurement system briefing be prepared by the Auditor General's staff and reviewed by the Committee after the Christmas recess.

(e) That Members who arrived 45 minutes or more after the Public Accounts Committee commences are to be excluded from the first round of questions but will be fitted into the list of second round questioners in the appropriate order.

After debate, on motion of Mr. Gamble, seconded by Mr. de Jong, it was agreed to.

Mr. Ferland made a statement and, with the witnesses, answered questions.

In accordance with an order of the Committee at the meeting held on Thursday, October 25, 1979, the Chairman authorized that the following documents be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

Letter dated November 22, 1979 from the Clerk, Standing Committee on Public Accounts to the Deputy Minister, Department of Transport, submitting questions for reply respecting Calgary International Airport and responses contained in letter dated December 3, 1979 from the Deputy Minister, Department of Transport to the Clerk. (*See Appendix "PA-32"*).

In accordance with an order of the Committee at the meeting held on Thursday, October 25, 1979, the Chairman authorized that the following documents submitted by the Department of Transport, be filed with the Clerk of the Committee as an Exhibit.

Letter, dated November 30, 1979, to the Clerk, Standing Committee on Public Accounts from the Assistant Deputy Minister, Review, Department of Transport, and attached information referring to four award programs; the Long Service Award Program, the Suggestion Award Program, the Merit Award Program and the Outstanding Achievement Award Program (Exhibit "B-8").

At 12:29 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le mercredi 19 décembre 1979—de 10 h 30 à 14 heures—séance à huis clos des comptes publics. Au cours de cette période, une séance sera tenue à «huis clos» entre 12 heures et 13 h 45; le Vérificateur général sera le principal témoin.

Le jeudi 20 décembre 1979—9 h 30 à 12 h 30—Séance à «huis clos» du Comité des comptes publics pour étudier et approuver le premier rapport sur l'objet des Immobilisations—TRACE.

d) Q'une séance d'information sur le système de mesure de rendement soit préparée par le personnel du Vérificateur général et étudiée par le comité après le congé de Noël.

e) Que les membres qui sont arrivés 45 minutes ou plus, après le début de la séance du Comité des comptes publics, soient exclus du premier tour des questions mais - qu'ils aient le droit d'être placés sur la liste des questionneurs du deuxième tour, dans l'ordre appropriée.

Après débat, la motion de M. Gamble, appuyée par M. de Jong, est adoptée.

M. Ferland fait une déclaration puis, avec les témoins, répond aux questions.

Conformément à un ordre de renvoi du Comité adopté à la séance du jeudi 25 octobre 1979, le président autorise que les documents suivants soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour.

Lettre du 22 novembre 1979 du greffier du Comité permanent des comptes publics au sous-ministre du ministère des Transports soumettant des questions comme réponse concernant l'aéroport international de Calgary et les réponses contenues dans la lettre du 3 décembre 1979 du sous-ministre du ministère des Transports au greffier. (*Voir Appendice «PA-32»*).

Conformément à un ordre de renvoi du Comité adopté à la séance du jeudi 25 octobre 1979, le président autorise que les documents suivants soumis par le ministère des Transports soient déposés comme pièces auprès du greffier du Comité.

Lettre du 30 novembre 1979 au greffier du Comité permanent des comptes publics du sous-ministre adjoint, Révision, ministère des Transports et des renseignements joints se rapportant aux quatre programmes de primes; Le Programme de primes de long service, Le Programme de primes à l'initiative, Le Programme de primes au mérite, Le Programme du prix pour services insignes. (*Pièce «B-8»*).

A 12 h 29, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, December 11, 1979

• 1102

[Texte]

**The Chairman:** Gentlemen, I am calling the meeting to order. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Common's Standing Orders, the Committee is resuming consideration of the Auditor General of Canada's Report for the fiscal year ended March 31, 1978 and, in particular, Chapter 5, Evaluating Effectiveness, Employment and Immigration, Local Initiatives Program, paragraphs 5.41 to 5.47.

Our witnesses today, to my right, are: from the Office of the Auditor General, Mr. D. L. Meyers, Mr. R. B. Robinson, Mr. M. Ferland, Mr. E. F. McNamara, and then not at the table, we have Mr. Lalonde and Mr. Gilmore; from the Office of the Comptroller General of Canada, Mr. D. K. Goodwin; from the Department of Employment and Immigration, Mr. D. Upex, Acting Chief, Job Creation and Employment Services Division, Program Evaluation Branch; Mr. Midgley, Director General, Program Evaluation Branch; Mr. M. A. J. Lafontaine, Vice-Chairman, Associate Deputy Minister; and Mr. D. R. Campbell, Executive Director, Labour Market Development.

Today, I hope that we will, in the course of our discussions, be able to cover a number of points which have been raised in the questions which we all have which have been prepared by our Research Officer, Eric Adams, in consultation with the parties involved. I do not intend to make a long, opening statement on the LIP program and I would, at this point, suggest that the statement by Mr. Ferland, the Assistant Auditor General, an opening statement which has been received by the Committee, be incorporated in the evidence of this meeting at this point.

**Mr. Marcel Ferland (Assistant Auditor General):** Mr. Chairman, I welcome this opportunity to present the case study of the Local Initiatives Program (LIP) to this committee. I will guide the committee through the content of paragraphs 5.41 to 5.50 to illustrate the audit criteria used to assess this program.

As indicated in paragraph 5.41, LIP was one of several job creation programs sponsored by the Employment and Immigration Commission until 1977 when it was officially discontinued and replaced by Canada Works.

Our audit focused primarily on the Commission's procedures to measure and report on the effectiveness of LIP. Paragraph 5.42 indicates the first reason for such an emphasis. Approximately 90% of the LIP funds were spent directly on projects by project sponsors. The remaining 10% covered the program administration and management costs. The second reason for our focus stems from the fact that, to its credit, the Commission had conducted extensive evaluations of LIP, showing leadership in its commitment to program evaluation at a time when program evaluation in Canada was still in its early stages of development.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 11 décembre 1979

[Traduction]

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît. Conformément à l'ordre de renvoi contenu dans les Règlements de la Chambre des communes, le comité reprend l'étude du rapport du vérificateur général du Canada pour l'année financière se terminant le 31 mars 1978, et en particulier du chapitre 5, «évaluer l'efficacité», emploi et immigration, programme d'initiatives locales, aux paragraphes 5.41 à 5.47.

Comparaissent aujourd'hui comme témoins, à ma droite, du bureau du vérificateur général, M. D. L. Meyers, M. R. B. Robinson, M. M. Ferland, M. E. F. McNamara. Nous avons également MM. Lalonde et Gilmore, Du Bureau du contrôleur général du Canada, M. D. K. Goodwin; du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, M. D. Upex, chef intérimaire, Services de placement et de création d'emploi, direction de l'évaluation des programmes; M. Midgley, directeur général, direction de l'évaluation des programmes; M. M. A. J. Lafontaine, vice-président, sous-ministre adjoint; et M. D. R. Campbell, directeur exécutif, Développement du marché du travail.

J'espère que nous pourrions au cours de nos discussions régler plusieurs points de détail qui ont été soulevés dans les questions qu'Erik Adams, notre agent de recherche a rédigées en consultation avec les partis concernés. Je n'ai pas l'intention de faire une longue déclaration préliminaire sur le programme PIL et je propose que la déclaration de M. Ferland, le vérificateur général adjoint, qui a été remise au comité, soit annexée au procès verbal de notre réunion.

**M. Marcel Ferland, (Vérificateur général adjoint):** Monsieur le président, j'aimerais profiter de l'occasion qui m'est offerte pour présenter au Comité l'étude qui a été faite du Programme d'initiatives locales (PIL). Je donnerai au Comité des précisions sur le contenu des paragraphes 5.41 à 5.50, à l'appui des critères de vérification qui ont servi à évaluer ce programme.

Comme l'indique le paragraphe 5.41, le PIL était avant de se terminer en 1977, l'un des programmes de création d'emplois parrainés par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Il a depuis été remplacé par le programme Canada au travail.

Notre vérification a surtout porté sur les procédés qu'utilise la Commission pour mesurer l'efficacité du PIL et en faire rapport. Le paragraphe 5.42 donne une première raison de cette orientation. Environ 90% des fonds du PIL étaient directement consacrés aux projets parrainés par leurs auteurs. Les autres 10% couvraient les frais d'administration et de gestion du programme. La seconde raison expliquant l'orientation de notre vérification était que la Commission avait effectué des évaluations poussées du PIL, ce qui est tout à son honneur, et avait ainsi affiché une attitude avant-gardiste puisqu'à cette époque l'évaluation des programmes au Canada en était encore à ses premiers pas.



## [Text]

The following discussion is organized on the basis of the Auditor's General effectiveness audit criteria.

#### PROGRAM OBJECTIVES AND EFFECTS SHOULD BE SPECIFIED AS PRECISELY AS POSSIBLE (5.12)

One of LIP's objectives, *job creation* was specified enough to provide some direction in the measurement of the results.

The other objective, *community betterment*, as we observed in paragraph 5.43 was never clearly defined. "Community betterment" meant different things to different people. To some it represented additional services, to the community such as municipal engineering works, the construction or renovation of a "Community Hall" or the establishment of a day-care center. To others it meant the solution of actual community or social problems. Another viewpoint was that it meant employment that allowed for the expression of the interest and creativity of participants. The lack of a clear definition and common understanding provided little direction for the measurement of results.

#### PROGRAM OBJECTIVES AND EFFECTS WHICH CAN BE MEASURED SHOULD BE IDENTIFIED (5.13)

In planning for evaluation the Commission considered that achievement of the job creation objective could appropriately and reasonably be measured.

As we observed in paragraph 5.43 the Commission also attempted to measure the effect of LIP in reducing a wide range of social problems such as crime, alcoholism, child abuse, etc. . . . Given the limited scale and diversity of the LIP projects, the likelihood that LIP could reduce such serious and long standing problems was low. Exploratory studies could perhaps have been justified to probe the types of social benefits which LIP may have produced under the general objective of community betterment. The evaluations however aimed at drawing conclusions about the effectiveness of LIP in producing community betterment.

#### PROCEDURES TO MEASURE PROGRAM EFFECTIVENESS SHOULD REFLECT THE STATE OF THE ART AND BE COST-JUSTIFIED

In paragraph 5.44 we commented that the terms of reference for the effectiveness studies were overly ambitious. Under the constraints of time and the funds provided, those studies could not adequately examine the numerous diverse issues included in the terms of reference. Also, inadequate attention was paid to the availability of data on developing the terms of reference. In this third criteria we do not invoke the frontiers of the state of the art in assessing measurement procedures nor do we take sides on contentious methodological approaches where there is lack of consensus even among experts. Rather, we are concerned that Departments adhere to generally accepted measurement procedures.

## [Translation]

L'exposé qui suit est structuré en fonction des critères de vérification de l'efficacité établis par le Vérificateur général.

#### IL FAUT PRÉCISER LE MIEUX POSSIBLE LES OBJECTIFS ET LES INCIDENCES D'UN PROGRAMME (5.12)

L'un des objectifs du PIL, *création d'emplois*, était suffisamment précis pour orienter jusqu'à un certain point la mesure des résultats.

L'autre objectif, *le mieux-être de la communauté*, comme nous l'indiquions au paragraphe 5.43, n'a jamais été clairement défini. Le «mieux-être» de la communauté pouvait être interprété de diverses manières par différentes personnes. Pour certains cela signifiait des services additionnels à la communauté, par exemple des travaux municipaux d'équipement, la construction d'un centre communautaire ou l'établissement d'une garderie. Pour d'autres, il s'agissait d'apporter des solutions aux problèmes réels de la communauté ou de la société. Un autre point de vue était que cela rendrait possible la création d'emplois permettant l'expression des intérêts et de la créativité des participants. L'absence d'une définition précise et d'un consensus sur la question ne facilitait guère la mesure des résultats.

#### IL FAUT PRÉCISER LES OBJECTIFS ET LES INCIDENCES MESURABLES D'UN PROGRAMME (5.13)

Au cours de sa planification de l'évaluation, la Commission a estimé que l'objectif «création d'emplois» pouvait être mesuré de manière appropriée et raisonnable.

Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 5.43, la Commission a également tenté d'évaluer dans quelle mesure le programme PIL avait permis de réduire toute une gamme de problèmes sociaux comme la criminalité, l'alcoolisme, le mauvais traitement des enfants, etc. Compte tenu des limites et de la diversité des programmes PIL, la probabilité que le PIL puisse réduire des problèmes aussi sérieux et persistants que ceux-là était faible. Des études exploratoires auraient peut-être été utiles pour déceler les genres d'avantages sociaux qu'aurait pu offrir le PIL au titre de l'objectif général visant le mieux-être de la communauté. Les évaluations, cependant, visaient à formuler des conclusions sur l'efficacité avec laquelle PIL avait contribué au mieux-être de la communauté.

#### LA MARCHÉ À SUIVRE POUR MESURER L'EFFICACITÉ D'UN PROGRAMME DOIT TRADUIRE LE NIVEAU DE PERFECTIONNEMENT DES CONNAISSANCES ET LES RÉSULTATS DOIVENT JUSTIFIER LES COÛTS (5.14)

Au paragraphe 5.44, nous avons indiqué qu'à notre avis le mandat des études d'évaluation de l'efficacité était beaucoup trop ambitieux. Compte tenu des limites de temps et des fonds disponibles, ces études ne pouvaient pas viser de manière appropriée les questions nombreuses et diverses englobées dans le mandat d'évaluation. Également, on n'a pas suffisamment tenu compte de la disponibilité des données lorsqu'il s'est agi d'établir ce mandat. Pour ce troisième critère nous ne faisons pas appel à la recherche de pointe dans le domaine de l'évaluation pas plus que nous ne portons de jugement sur des approches méthodologiques controversées pour lesquelles il y a absence de consensus même chez les experts. Nous nous



## [Texte]

As indicated in paragraph 5.45, we found technical shortcomings in the evaluation studies that affected the reliability of some of the results. For example we found an error in estimating sample size, problems with measurement instruments and problems in data analysis.

#### THE RESULTS OF EFFECTIVENESS MEASUREMENT SHOULD BE REPORTED (5.15) AND EVALUATIONS SHOULD BE USED TO INCREASE PROGRAM EFFECTIVENESS (5.16)

There are inevitable weaknesses and limitations that affect the conclusions drawn from evaluations. Adequate reporting procedures entail the identification of such weaknesses and limitations so that the studies findings can be assessed in a proper content. We observed in paragraph 5.46 that the Commission had no formal procedures to identify, evaluate and document weaknesses and limitations about the LIP evaluations. In some studies, the researchers produced an addendum to indicate methodological shortcomings. However, these were not documented in the Commission's reporting of the evaluation findings. As a result, unqualified statements on the effectiveness of LIP were reported in official documentation and were used as a basis for subsequent evaluations.

#### CONCLUSION

Although serious weaknesses were identified in the procedures to evaluate and report on the effectiveness of the LIP program, it must be stressed that these evaluations represented early experiments in program evaluation in Canada. We therefore wish to put on record our commendation to the Commission for having taken these initiatives which were important steps in the development of program evaluation in the Government of Canada.

As stated by the Auditor General in paragraph 1.23 of his 1978 report:

"Those who have made the attempt (to evaluate effectiveness) should be applauded. Unfortunately, not all attempts to measure program effectiveness have been successful. My staff has identified weaknesses in some of the studies which have been undertaken. Nevertheless, these criticisms are minor in comparison to those that should be levelled at managers who have made no serious attempt to measure the effectiveness of their program."

And, with that, given the fact that this is one of our short sessions, that is, for one and one-half hours, I would like to open the meeting immediately to questions. My first questioner this morning is Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to put on the public record the fact that some of the work that we are discussing today was work that I did under contract to Man-

## [Traduction]

attendons avant tout, à ce que les ministères appliquent des méthodes de mesure généralement reconnues.

Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 5.45, nous avons relevé des déficiences techniques dans les études d'évaluation qui influent sur la fiabilité de certains des résultats. Par exemple, nous avons relevé une erreur dans l'évaluation de la taille d'un échantillon, des problèmes relatifs aux instruments de mesure et des problèmes concernant l'analyse des données.

#### IL FAUT RENDRE DES RÉSULTATS DE LA MESURE DE L'EFFICACITÉ ET LES ÉVALUATIONS DOIVENT SERVIR À ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DES PROGRAMMES (5.15) (5.16)

Les conclusions tirées d'évaluations comportent d'inévitables faiblesses et limites. Des procédés appropriés de rapport pré-supposent l'identification de ces faiblesses et limites afin que les résultats des études puissent être évalués dans une juste perspective. Nous avons indiqué au paragraphe 5.46 que la Commission n'avait pas de procédés établis pour identifier, évaluer et consigner officiellement par écrit les faiblesses et les limites des travaux d'évaluation du PIL. Dans certaines études, les chercheurs ont produit un addendum précisant les lacunes méthodologiques. Toutefois, on ne retrouvait pas ces indications dans les rapports de la Commission décrivant les résultats des évaluations. Des énoncés sans réserve sur l'efficacité du PIL se retrouvaient dans les documents officiels et ont servi de base, par la suite, pour d'autres évaluations.

#### CONCLUSION

Bien que nous ayons relevé de sérieuses faiblesses dans les procédés servant à évaluer l'efficacité du programme PIL et à en faire rapport. Il faut tout de même souligner que ces évaluations étaient parmi les premières expériences de l'évaluation des programmes au Canada. Nous désirons donc exprimer publiquement nos félicitations à la Commission pour avoir osé prendre ces initiatives, qui ont constitué des étapes importantes de la mise au point de l'évaluation des programmes au sein du gouvernement du Canada.

Le Vérificateur Général du Canada dans son rapport 1978, au paragraphe 1.23 disait:

«Ceux qui en ont fait l'essai (d'évaluer leurs programmes) méritent des applaudissements. Malheureusement, les tentatives de mesurer l'efficacité des programmes ne sont pas toutes couronnées de succès. Mon personnel a relevé des faiblesses dans certaines des études effectuées. Néanmoins, ces critiques sont minimes en comparaison avec celles que l'on devrait adresser aux gestionnaires qui n'ont rien fait pour mesurer l'efficacité de leurs programmes.»

Étant donné que notre réunion sera courte, c'est-à-dire une heure et demie environ, j'aimerais passer immédiatement aux questions. Le premier nom inscrit sur ma liste ce matin est celui de M. Hawkes.

**M. Hawkes:** Merci, monsieur le président. J'aimerais seulement indiquer que certains des travaux dont nous allons parler

[Text]

power and Immigration and on the topic of LIP, just so that we have that.

I recognize amongst the witnesses Mr. Upex and Mr. Campbell who, in my time, back in 1973-74 were involved in these studies. I am particularly interested in seeing these witnesses before us today because I think, at least in my experience in contracting with government, the Manpower and Immigration Evaluation group is the group with the longest history, in government, of attempting to measure the effectiveness of programs. I think the experience which I have had over a series of years might help us to create the kind of public records that would enable us to make some good recommendations to Parliament.

• 1105

We had some discussion in the steering committee about whether or not to have this topic on our agenda, partly, I think, because of my involvement but partly also because it is a program that no longer exists and we may have to dig a little deeper to get the lessons out of that experience that might be relevant to our parliamentary report.

Just a general question to lead off with: Having put all this money into evaluation work, both in-house and in terms of contractors, was the program changed as a consequence of the data that was gathered at the different points in time?

**The Chairman:** Who is that question directed to, Mr. Hawkes?

**Mr. Hawkes:** Mr. Campbell might be in the best position to answer that.

**The Chairman:** Mr. Campbell.

**Mr. D. R. Campbell (Executive Director, Labour Market Development, Department of Employment and Immigration):** Yes, Mr. Chairman. I think one can fairly say that there were a number of changes in the program which did flow either directly or indirectly from the evaluation work that was done. One of the changes which I believe had been contemplated in at least some of the evaluation material was the development of a firmer community-based involvement for the program, the localization of the program, if I can put it that way, in terms of the inputs of members of Parliament and local people in the consideration of what the project should consist of. That was a localization which was carried forward into the Canada Works Program, which in some respects at least was a successor program.

Other changes were made. I think it is perhaps notable that, in terms of the Canada Works Program, one finds the objectives of the program outlined much more sharply than was the case with the earlier LIP program, and, as well, there were a number of other changes which took place. I do not think it would be fair to suggest that the evaluative work really suggested the need for a major upheaval in the program, and in fact no major upheaval occurred.

**Mr. Hawkes:** Did it make the program itself more effective, more efficient, at least in some minor ways? Is that what you are saying, basically?

**Mr. Campbell:** Yes, I think that would be a fair statement.

[Translation]

au sujet du programme PIL m'ont été confiés sous contrat par la Commission de l'Emploi et de l'Immigration.

Je reconnais parmi les témoins MM Upex et Campbell, qui ont également participé à ces études en 1973-1974. Je suis d'autant plus heureux qu'ils soient présents que le groupe de l'évaluation de l'emploi et de l'immigration fait partie de ceux qui, de longue date, se sont efforcés d'évaluer l'efficacité des programmes. L'expérience que j'ai accumulée au cours des années pourra nous permettre d'établir des données d'intérêt public et de faire des recommandations positives au Parlement.

Nous nous sommes demandés en comité directeur si nous devons inscrire cette question à l'ordre du jour, compte tenu de mes fonctions passées dans le cadre de ce programme qui n'existe toutefois plus. Pour tirer une leçon de cette expérience, nous devons probablement creuser un peu ce qui dépasse peut-être le cadre de notre rapport au Parlement.

J'aimerais commencer par une question d'ordre général. Compte tenu du budget affecté à l'évaluation et des salaires versés aux contractants, pourriez-vous nous dire si les données compilées ont provoqué une modification du programme?

**Le président:** A qui s'adresse cette question, monsieur Hawkes?

**M. Hawkes:** M. Campbell est sans doute le mieux placé pour répondre.

**Le président:** Monsieur Campbell.

**M. D. R. Campbell (directeur exécutif, Développement du marché du travail, ministère de l'Emploi et de l'Immigration):** Oui, monsieur le président. Les études d'évaluation qui ont été réalisées ont permis directement ou indirectement d'apporter un certain nombre de modifications au programme. Ces études ont mis en lumière l'importance de la participation locale, de la location du programme si je puis m'exprimer ainsi, c'est-à-dire en fait la participation des députés et résidents locaux à la détermination des objectifs du programme. Nous en avons tenu compte dans le programme qui a plus ou moins remplacé le programme PIL, c'est-à-dire le programme Canada au travail.

D'autres modifications ont été apportées. Les objectifs du programme Canada au travail ont été définis avec beaucoup plus de précision que ceux du programme PIL, mais ce n'est pas le seul changement. Je n'irai cependant pas jusqu'à dire que les travaux d'évaluation ont proposé une modification radicale du programme, car ce ne fut pas le cas.

**M. Hawkes:** Le programme en a-t-il été amélioré un tant soit peu? Est-ce bien là ce que vous dites?

**M. Campbell:** Oui, c'est bien cela.

[Texte]

**Mr. Hawkes:** The money spent on evaluation in your view was worth it, maybe not in every instance but in a kind of global sense?

**Mr. Campbell:** The funds spent on evaluation in relation to the size of the program were reasonably modest. It was a very large program running into the hundreds of millions of dollars. The evaluation ran into the hundreds of thousands of dollars over a period of a couple of years. Yes, I would say it was very definitely worthwhile.

**Mr. Hawkes:** I wanted to make it clear that my next line of inquiry will relate to departmental contracting procedures. At least some of the witnesses had been warned about this line of inquiry. In 1973 there was a request for tenders put out for the externally contracted work. They went out, if my memory is correct, to about 17 potential suppliers and you had about 12 responses. Nobody has the details. Was that roughly the parameters?

**Mr. I. Midgley (Director General, Program Evaluation Branch, Department of Employment and Immigration):** That is approximately correct.

**Mr. Hawkes:** You selected a single contractor at that time who carried out the work? Okay?

**Mr. Midgley:** Which period are we talking about?

**Mr. Hawkes:** 1973, which was the evaluation of the 1972-73 program.

**Mr. Midgley:** In 1972-73 we selected a single contractor, that is correct.

**Mr. Hawkes:** Okay. The issue that I am after, because it affected my role directly, would be 1974. Your request for tenders at that time from suppliers in the field provided that people could tender on the entire work to be contracted out or they could tender on part of the work to be contracted out. How many responses to that tendering did you get?

• 1110

**Mr. Midgley:** I do not know exactly, but there were seven or eight.

**Mr. Hawkes:** What kind of process did you have internally to select the contractor?

**Mr. D. Upex (Acting Chief, Job Creation and Employment Services Division, Program Evaluation Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, with your permission?

**The Chairman:** Yes, please.

**Mr. Upex:** We had a selection committee internally, composed of essentially the director of the branch at the time, myself, and a member from the Program Directorate, and we reviewed the proposals, as a committee, and made our recommendations.

**Mr. Hawkes:** What was your initial recommendation?

**Mr. Upex:** In what respect, Mr. Chairman?

**The Chairman:** May I just point out that there is some difficulty getting the names on the record, so I will try and identify you each time you answer. You are Mr. Upex?

[Traduction]

**M. Hawkes:** Pensez-vous que, dans l'ensemble, le budget affecté au programme d'évaluation a été utilisé à bon escient?

**M. Campbell:** Le budget du programme d'évaluation est relativement peu élevé par rapport au budget de l'ensemble du programme. Le programme atteignait des centaines de millions de dollars, tandis que l'évaluation n'a coûté que quelques centaines de milliers de dollars, étalés sur deux ans. Je dirai donc que cet exercice a été extrêmement utile.

**M. Hawkes:** Ma question suivante porte sur les procédures de contrats du ministère. Certains des témoins savent de quoi je veux parler. En 1973, le ministère a fait un appel d'offre pour certains travaux exécutés à l'extérieur sous contrat. Si je me rappelle bien, on a écrit à 17 fournisseurs potentiels. Vous avez reçu environ 12 réponses. Personne n'a de détail. Est-ce là une description fidèle de la question?

**M. I. Midgley (directeur général, direction de l'évaluation des programmes, ministère de l'Emploi et de l'Immigration):** C'est à peu près cela.

**M. Hawkes:** Vous avez donc conclu un marché à l'époque avec un seul contractant. C'est bien cela?

**M. Midgley:** De quelle période s'agit-il?

**M. Hawkes:** De 1973. Il s'agit de l'évaluation du programme de 1972-1973.

**M. Midgley:** En effet, nous avons choisi un seul contractant en 1972-1973.

**M. Hawkes:** D'accord. En fait, c'est à l'année 1978 que je m'intéresse en raison des fonctions que j'occupais à l'époque. Vous avez fait un appel d'offre à l'époque auprès des fournisseurs, mais ils pouvaient faire une soumission sur l'ensemble ou sur une partie seulement des travaux à exécuter. Combien de réponses avez-vous obtenues?

**M. Midgley:** Je ne me rappelle pas exactement, 7 ou 8 peut-être.

**M. Hawkes:** Comment avez-vous procédé, à l'échelon interne, à la sélection du contractant?

**M. D. Upex (chef intérimaire, Services de placement et de création d'emploi, Direction de l'évaluation des programmes, ministère de l'Emploi et de l'Immigration):** Monsieur le président, si vous permettez.

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Upex:** Nous avons constitué un comité de sélection interne, composé du directeur, des représentants de la direction des programmes et de moi-même. Nous avons étudié les propositions et présenté nos recommandations.

**M. Hawkes:** Quelle était votre recommandation initiale?

**M. Upex:** A quel sujet, monsieur le président?

**Le président:** Nous semblons avoir des difficultés à inscrire vos noms au compte rendu, je vous demanderais donc de vous identifier avant de prendre la parole. Vous êtes monsieur Upex?



[Text]

**Mr. Upex:** Yes.

**The Chairman:** The dialogue is now between Mr. Upex and Mr. Hawkes, for another two minutes and 33 seconds. I am not sure who has the ball at the moment. Why do you not put that question again, Mr. Hawkes?

**Mr. Hawkes:** What was that internal committee's initial recommendation on the contractor?

**Mr. Upex:** My recollection of the initial recommendation was that we divide the work among the two proposals which, in our view, were the best over-all for the entire package of work.

**Mr. Hawkes:** That is your recollection?

**Mr. Upex:** That is right.

**Mr. Hawkes:** And who were those two contractors?

**Mr. Upex:** The University of Calgary, with yourself as the project leader, and the firm of, at that time, Peat Marwick.

**Mr. Hawkes:** What was the basis of that recommendation?

**Mr. Upex:** If I may digress for just one moment, of the seven or eight proposals, a number proposed for only part of the work, and in one or two cases only a small part of the work, and a number submitted proposals to cover the entire package. Altogether there were six sub-projects. At the time our feeling was that this was a large piece of research, covering the whole of Canada and at many sites in Canada, and that there would be a sizeable managerial task. We did not want to divide the work into too many small packages because of the work this would impose, the difficulties in managing the task across the country on our own staff. On the other hand, we did not want to combine the work too greatly into one large package because it would impose, in our view, too large an administrative burden upon the successful contractor. So, the compromise, as I recall it, was the two leading firms and divide the work, as we thought appropriately, between the two.

**Mr. Hawkes:** From a scientific point of view, was there some loss of the potential savings in scale through that decision, in your opinion?

**Mr. Upex:** That would be very difficult to judge. I do not think I really could make an off-the-cuff judgment on that.

**Mr. Hawkes:** There were no other considerations in your mind, in terms of the ability to move that contract in two parts rather than one part through Treasury Board? That was not a consideration?

**Mr. Upex:** Not to the best of my recollection.

**Mr. Hawkes:** What is your analysis of the quality the work that was completed in 1974 by the two contractors?

**Mr. Upex:** In my own view, the work was excellent, particularly keeping in mind that the proposals were invited in January of that year, 1974, and it was necessary to be in the field in the early spring to complete the work by early summer.

**Mr. Hawkes:** Do you find your judgment at odds with the Auditor General's on the quality...

**The Chairman:** Your last question, Mr. Hawkes.

[Translation]

**M. Upex:** Oui.

**Le président:** Nous entendons actuellement M. Upex et M. Hawkes et il leur reste deux minutes 33 secondes. Je ne me rappelle plus qui avait la parole. Pourquoi ne répétez-vous pas votre question monsieur Hawkes?

**M. Hawkes:** Quelle a été la recommandation initiale de ce comité interne au sujet du contractant à sélectionner?

**M. Upex:** Si je me souviens bien, nous avons réparti le travail entre deux contractants dont les proportions nous avaient semblé les plus satisfaisantes.

**M. Hawkes:** C'est ce dont vous vous rappelez?

**M. Upex:** C'est cela.

**M. Hawkes:** Et qui était ces deux contractants?

**M. Upex:** L'Université de Calgary, vous étiez d'ailleurs le chargé de programme, et la Société Peat Marwick.

**M. Hawkes:** Sur quelle base avez-vous fait cette recommandation?

**M. Upex:** Permettez-moi de faire une petite digression. Sept ou huit consultants nous ont proposé de réaliser une partie seulement du travail, dont un ou deux n'étaient intéressés que par un aspect infime du programme. Plusieurs propositions portaient sur l'ensemble du travail. Nous avons donc étudié six sous-projets. Étant donné l'envergure de ce projet de recherche qui touche l'ensemble du Canada, nous avons jugé que les fonctions de gestion seraient considérables. Nous n'avons pas voulu subdiviser le travail en sous-programmes trop petits pour éviter à notre personnel de lourdes tâches administratives. D'autre part, nous n'avons pas voulu confier l'ensemble du projet à un seul contractant afin de lui éviter également une charge administrative trop importante. Nous avons donc opté pour les deux meilleurs contractants et nous avons donc réparti le travail comme nous l'avons jugé approprié.

**M. Hawkes:** D'un point de vue scientifique, pensez-vous que votre décision n'a peut-être pas été la plus économique?

**M. Upex:** C'est difficile d'en juger. Je ne peux pas me prononcer au pied levé.

**M. Hawkes:** Y a-t-il d'autre considération dont vous ayez tenu compte lorsque vous avez décidé de scinder en deux ce contrat? Avez-vous pensé à vous adresser au Conseil du Trésor?

**M. Upex:** Pas que je sache.

**M. Hawkes:** Que pensez-vous de la qualité des travaux réalisés en 1974 par ces deux contractants?

**M. Upex:** Je pense qu'ils ont fait de l'excellent travail, étant donné que les appels d'offres ont eu lieu en janvier 1974, qu'ils ont dû être sur place au début du printemps et terminer leurs travaux au début de l'été.

**M. Hawkes:** Il semble que votre jugement ne concorde pas avec celui du vérificateur général quant à la qualité...

**Le président:** C'est votre dernière question monsieur Hawkes.



[Texte]

**Mr. Hawkes:** Is your judgment at odds with the Auditor General on the quality of that work in 1974?

• 1115

**Mr. Upex:** There are some particulars in which we might have reservations about the Auditor General's views, but on the whole I think what the Auditor General has said is that one can improve and we do not disagree with that.

**The Chairman:** Thank you. I hope that that last line of questioning will be followed up by some of our other questioners.

May I interrupt the questioning for just a moment? I note that we now have a quorum present. I would, therefore, like to move to an item that is on our agenda and which I passed over because we did not have a quorum, namely, the report of the steering committee, which met yesterday evening. I would like to read this, which is the Fifth Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure and I hope to find someone who will move its adoption and it will be incorporated in our *Proceedings* this morning. The Fifth Report is as follows: Your Sub-Committee agreed to recommend:

(a) That a Public Accounts Committee lock-up be held from 10.30 a.m. to 2.00 p.m. in Room 371, West Block on the day that the Auditor General tables his 1979 report in the House of Commons. This lock-up will be for members of the Standing Committee on Public Accounts but other members of Parliament may attend. The security pledge used last year is to be simplified to delete the statement "I agree not to leave this room without escort before 2.00 p.m. this day."

(b) That the First Report of the Standing Committee on Public Accounts be on the subject of Capital Acquisitions—SPICE.

(c) That the following tentative program be adopted:

Monday, December 17, 1979, 6.00 p.m. Room 602, Parliamentary Restaurant—Dinner meeting of the Public Accounts Committee to study draft of First Report.

Wednesday, December 19, 1979, 10.30 a.m. to 2.00 p.m. Public Accounts Lock-up. During this period an "In Camera" meeting will be held between 12 o'clock noon and 1.45 p.m., at which meeting the Auditor General will be the principal witness.

Thursday, December 20, 1979, 9.30 a.m. to 12.30 p.m. "In Camera" meeting of the Public Accounts Committee to consider and approve First Report on the subject of Capital Acquisitions—SPICE.

(d) That a performance measurement system briefing be prepared by the Auditor General's staff and reviewed by the Committee after the Christmas recess.

(e) That Members who arrived 45 minutes or more after the Public Accounts Committee commences are to be excluded from the first round of questions but will be fitted into the list of second round questioners in the appropriate order.

That is the entire report, the Fifth Report of the Sub-Committee. Would someone move that it be adopted?

**Mr. Gamble:** I so move.

[Traduction]

**M. Hawkes:** Pensez-vous que votre jugement ne concorde pas avec celui du vérificateur général quant à la qualité des travaux réalisés en 1974?

**M. Upex:** Nous pourrions avoir des réserves au sujet de certaines opinions exprimées par le vérificateur général, mais en général, il estime qu'il y a place pour l'amélioration et nous ne pouvons qu'acquiescer.

**Le président:** Merci. J'espère que d'autres députés poursuivront dans la même veine.

Puis-je vous interrompre un moment? Je pense que nous avons maintenant le quorum. Je reviens maintenant à un point de l'ordre du jour que j'avais laissé de côté parce que nous n'avions pas de quorum, c'est-à-dire le rapport du comité directeur qui s'est réuni hier soir. Je vous lis donc le cinquième rapport du sous-comité du programme et de la procédure et j'espère qu'on en proposera l'adoption. Il sera imprimé en appendice des procès-verbaux et témoignages ce matin. Le cinquième rapport se lit comme suit: Le sous-comité a convenu de recommander:

(a) que le comité des Comptes publics tienne une séance d'information à huis clos de 10 h. 30 à 14 h. dans la pièce 371 de l'édifice de l'ouest, le jour où le vérificateur général déposera son rapport de 1979 à la Chambre des communes. Tous les députés pourront assister à cette séance. Le serment utilisé l'an dernier sera simplifié en retranchant ce qui suit: «J'accepte de ne pas quitter cette pièce sans escorte avant 14 heures aujourd'hui».

(b) Que le premier rapport du comité permanent des Comptes publics porte sur les acquisitions d'immobilisation, et le programme TRACE.

(c) Que l'horaire suivant soit adopté provisoirement:

Le lundi 17 décembre 1979, à 18 heures, dans la pièce 602, restaurant parlementaire: dîner du comité des Comptes publics afin d'étudier l'avant-projet du premier rapport.

Le mercredi 19 décembre 1979, de 10 h. 30 à 14 heures, séance privée du comité des Comptes publics. Au cours de cette période, il y aura une réunion à huis clos de 12 heures à 13 h. 45 alors que le Vérificateur général comparaitra à titre de témoin principal.

Le jeudi 20 décembre 1979, de 9 h. 30 à 12 h. 30, réunion à huis clos du comité des Comptes publics pour étudier et adopter le premier rapport sur les acquisitions d'immobilisation et le programme TRACE.

(d) Que le personnel du vérificateur général prépare un document d'information sur le système de mesure du rendement qui sera étudié par le comité après les Fêtes de Noël.

(e) Que les députés qui arrivent 45 minutes ou plus après le début de la séance du comité soient exclus du premier tour mais soient inscrits pour le deuxième tour dans l'ordre approprié.

C'est tout pour le cinquième rapport du sous-comité. Quelqu'un veut-il proposer de l'adopter?

**M. Gamble:** Je le propose.

## [Text]

**Mr. de Jong:** I second the motion.

**The Chairman:** Are we in agreement with the terms of this report?

**Mr. Taylor (Bow River):** Mr. Chairman . . .

**The Chairman:** Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** I am not in disagreement, but it sure makes it heavy on people who are on three or four other Committees, though. The times just about take that whole week.

**The Chairman:** The 45-minute rule?

**Mr. Taylor (Bow River):** Yes.

**The Chairman:** May I just comment on that?

**Mr. Taylor (Bow River):** No, I do not mean the second round, I mean getting to the meetings.

**The Chairman:** The number of meetings?

**Mr. Taylor (Bow River):** Yes. If there are other committees meeting at the same time, it certainly makes it difficult, you can only be in one place at one time.

**The Chairman:** I know. That is a problem. We have tried to minimize the conflict, but during the next week I would urge members to try to be present here because of the work on the First Report and, of course, the Auditor General's tabling of the 1979 report, at which I would certainly hope we have a full turnout of members.

**Mr. Taylor (Bow River):** What is the meaning of lock-up, in this case?

**The Chairman:** On the day that the Auditor General tables his report, which I believe has been publicized as December 19, which is a week tomorrow, we will meet here at 10.30 a.m. and we will sign a declaration not to divulge the contents of the report or any part thereof, which everybody will sign who is present, until 2 o'clock when the report is tabled in the House of Commons. At 12.00 noon the Auditor General and his staff will come to this internal, if you like, lockup session and give us a briefing. Following the tabling of the report in the House of Commons and following question period at 3.30 p.m., we will have a public meeting of the Public Accounts Committee which there would probably be a lot of press and other interested parties present. So it will be a pretty heavy day.

**Mr. Taylor (Bow River):** Thank you.

**The Chairman:** I declare then that this report as I have read it, is adopted by the Committee.

**Some hon. Members:** Agreed.

• 1120

**The Chairman:** Let me just check my order of questioners here to make sure I have everyone who wants to question. I have Mr. Gamble, Mr. Cameron, Mr. Murta, Mr. Lamontagne, Mr. de Jong, Mr. Cook, Mr. Taylor, Mr. Fennell. I will proceed in this order then, and we will have ample time to come back.

## [Translation]

**M. de Jong:** Je l'appuie.

**Le président:** Acceptez-vous les recommandations du rapport?

**M. Taylor (Bow River):** Monsieur le président . . .

**Le président:** Monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Je ne les rejette pas, mais c'est un horaire très chargé pour ceux qui font partie de trois ou quatre autres comités. Notre comité va prendre presque toute la semaine.

**Le président:** Vous voulez parler des 45 minutes.

**M. Taylor (Bow River):** Oui.

**Le président:** Puis-je faire une observation à ce sujet?

**M. Taylor (Bow River):** Non, je ne veux pas parler du deuxième tour, je veux dire que nous aurons de la difficulté à aller aux réunions.

**Le président:** Parce qu'il y en a trop?

**M. Taylor (Bow River):** Oui. Si d'autres comités se réunissent au même moment, cela nous causera beaucoup de difficultés, parce qu'on ne peut être qu'à une seule place à la fois.

**Le président:** Je sais. C'est un problème. Nous avons essayé de réduire les conflits, mais j'inciterai les membres à venir la semaine prochaine, pour étudier le premier rapport et pour la séance lors du dépôt du rapport de 1979 par le Vérificateur général. J'espère que tous les députés seront présents à ces réunions.

**M. Taylor (Bow River):** Pourquoi y a-t-il une séance privée à cette occasion?

**Le président:** Le jour où le vérificateur général déposera son rapport, le 19 décembre, je crois, c'est-à-dire dans une semaine à peu près, nous nous réunirons à 10 h 30 et nous signerons une déclaration nous engageant à ne pas divulguer le contenu du rapport avant 14 heures, heure à laquelle le rapport sera déposé à la Chambre. À midi, le vérificateur général et son personnel viendront nous donner des renseignements à huis clos. Après le dépôt du rapport à la Chambre des communes, et la période des questions à 15 h 30, le comité des Comptes publics tiendra une réunion publique où il y aura probablement beaucoup de journalistes et d'autres personnes intéressées. Ce sera donc une journée bien remplie.

**M. Taylor (Bow River):** Merci.

**Le président:** Je déclare donc que le rapport a été adopté par le comité.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je dois vérifier ma liste pour m'assurer que j'ai noté tous ceux qui veulent poser des questions. Il y a M. Gamble, M. Cameron, M. Murta, M. Lamontagne, M. de Jong, M. Cook, M. Taylor et M. Fennell. Je suivrai donc cet ordre et nous aurons tout le temps voulu pour revenir.

[Texte]

My next questioner will be Mr. Gamble, then Mr. de Jong, Mr. Lamontagne and Mr. Cameron.

**Mr. Gamble:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Campbell, I notice from two specific paragraphs of the Auditor General's report, as it relates to the commission, that one of the criteria to be established with regard to objectives of LIP funding was community betterment. I also note that according to the comments appearing in paragraph 5.43, the commission directed considerable effort in evaluating the extent to which LIP had achieved its goals. I take it that not only was there considerable effort, but some considerable expenditure of funds.

**Mr. D. R. Campbell:** That is correct.

**Mr. Gamble:** You mentioned several hundred thousand dollars, which you consider to be somewhat insignificant compared with the several millions of dollars that were spent in this program. Nevertheless, even today, when we talk of billions of dollars with the same recklessness as we once used to speak of millions, several hundreds of millions are substantial. How many hundreds of millions are we talking about?

**Mr. D. R. Campbell:** Mr. Chairman, in respect of the Local Initiatives Program, which ran from 1971 to 1976-77, the annual figures for those years range between \$192 million a year and \$67 million a year, generally exceeding \$100 million. I think that reasonably explains it. I can give you the annual figures if you wish.

**Mr. Gamble:** No, I just thought we might have the total amount of expenditures on direct LIP funding.

**Mr. D. R. Campbell:** I can take a minute and add up those years, if you wish.

**Mr. Gamble:** How many years are we talking about? From 1971 through 1977 inclusive?

**Mr. D. R. Campbell:** I am talking about six years.

**Mr. Gamble:** So that is \$800 million; is that what you are telling us? Or \$700 million?

**Mr. D. R. Campbell:** Something on that order of magnitude, yes.

**Mr. Gamble:** About \$700 million. What funds in total were expended on evaluating programs?

**Mr. D. R. Campbell:** In 1972-73 the contract was for \$164,300; in the following year there were two contracts, one for \$132,000 and a second for \$114,000. In addition, of course, to the contracted amounts, to get a complete figure one would have to add in the cost of the salaries, et cetera of the public servants who worked in respect of the evaluation, but that would be small in comparison with the amounts I have just cited.

**Mr. Gamble:** How many people were involved in that evaluation analysis within the commission?

**Mr. Upex:** Generally, about three people were assigned more or less full time to that job.

**Mr. Gamble:** Over the entire term; that is to say, for a two-year term. Or how many years were they evaluating it?

[Traduction]

Le suivant sera M. Gamble suivi de MM. de Jong, Lamontagne et Cameron.

**M. Gamble:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Monsieur Campbell, d'après les 2 paragraphes du rapport du vérificateur général qui traitent de la Commission, l'un des critères utilisés pour financer les projets PIL est l'amélioration des communautés. Je remarque également au paragraphe 5.43, que la commission avait consacré beaucoup d'efforts à évaluer la mesure dans laquelle les projets PIL avaient atteint leurs objectifs. Je suppose qu'elle a consacré non seulement beaucoup d'efforts mais également beaucoup d'argent à cette évaluation.

**M. Campbell:** C'est exact.

**M. Gamble:** Vous avez mentionné plusieurs centaines de milliers de dollars, ce que vous jugez insignifiant comparé aux millions de dollars dépensés dans le cadre de ce programme. Néanmoins, de nos jours on parle de milliards de dollars avec la même désinvolture qu'auparavant lorsqu'il s'agissait de millions. Plusieurs centaines de millions de dollars représentent beaucoup d'argent. De combien de centaines de millions s'agit-il?

**M. Campbell:** Monsieur le président, le programme d'initiatives locales a duré de 1971 à 1976-77 et la moyenne des fonds dépensés dans le cadre de ce programme s'établit entre 192 millions et 67 millions par année, et dépassait en général 100 millions. Je peux vous donner les chiffres annuels également.

**M. Gamble:** Non, je voulais simplement le total des dépenses effectuées au titre de projets PIL.

**M. Campbell:** Je peux additionner les chiffres annuels, si vous voulez.

**M. Gamble:** De combien d'années s'agit-il? De 1971 à 1977 inclusivement?

**M. Campbell:** De six ans.

**M. Gamble:** On a donc dépensé 800 millions de dollars? Ou 700 millions?

**M. Campbell:** A peu près, oui.

**M. Gamble:** Environ 700 millions de dollars. Combien a-t-on dépensé pour les programmes d'évaluation?

**M. Campbell:** En 1972-73, le contrat se chiffrait à 164,300. L'année suivante, il y a eu 2 contrats, le premier se chiffrait à 132,000 et le deuxième à 114,000. De plus, il faut ajouter à cela les salaires des fonctionnaires qui ont travaillé à l'évaluation, mais ils sont peu importants comparés aux montants que je viens de mentionner.

**M. Gamble:** Combien de personnes ont participé à l'évaluation, au sein de la commission?

**M. Upex:** En général, 3 personnes environ étaient employées plus ou moins à temps plein à cette fin.

**M. Gamble:** C'était pour 2 ans? Combien d'années a duré d'évaluation?



[Text]

**Mr. Upex:** Over a period of approximately two years. There would have been more people at some times and fewer at others.

**Mr. Gamble:** So we have rough salaries of \$30,000 each?

**Mr. Upex:** Not in those days, no.

**Mr. Gamble:** What were they paid? Was it \$20,000 roughly?

**Mr. Upex:** Let us say \$20,000 at that time.

**Mr. Gamble:** All right, \$20,000. We have six at \$20,000, and if we take three for a period of two years you are quite right; it is only \$120,000. So in total, if we add those figures up we are talking about half a million dollars roughly.

• 1125

I am somewhat concerned with the expenditure of half a million dollars, part of which—and of course you are not going to be in a position to indicate to me exactly what part, because there were two objectives of LIP funding: one was to create jobs and the other was to improve the communities in some form or fashion. Nevertheless, we have an expenditure of half a million dollars to determine in part whether there had been a betterment within the community. Now, as I view the comments made by the Auditor General, that pursuit was futile. We spent money on something we could not gauge.

Maybe you would like to comment on that casual observation of mine on the spending of money.

**Mr. D. R. Campbell:** Well, I suppose, Mr. Chairman, I would like to say first that these things are always easier to see after the fact than they are before the fact. But I do not think I would fundamentally agree with the observation that one cannot gauge these things, nor with what I think is the possible implication that the evaluation work done at that time failed, in general, to come to grips with that.

When the evaluation work was undertaken, the phrase "community betterment" was the one which was used in the program description of objectives. Again at that time, there were considerable contentions going on; there were really two schools of thought, if I may put it that way, one of which was saying that one of the major factors within LIP was the amount of general community betterment, in some sense, which it provided. Another school of thought was saying, in effect, no; the nature of LIP is such that it cannot really be providing any significant degree of community betterment.

The key objective of the studies referred to there was to take a number of communities in which there had been a very substantial expenditure of LIP funds in relation to the size of the community. If I recall correctly, they were all or almost all communities in which something like one third of the labour force had participated in LIP programming. They were highly selected communities. I think it is fair to say they were selected so those would be areas where community betterment in a general sense would show up if indeed LIP did that kind

[Translation]

**M. Upex:** Environ 2 ans. Il y avait parfois plus d'employés qui participaient et parfois moins.

**M. Gamble:** Leurs salaires étaient à peu près \$30,000 chacun?

**M. Upex:** Pas à ce moment-là.

**M. Gamble:** Combien les payait-on? Était-ce \$20,000 environ?

**M. Upex:** Oui.

**M. Gamble:** Très bien. Cela nous fait donc 6 fois \$20,000, puisqu'il y avait 3 employés engagés pour 2 ans, et vous avez raison, ça ne fait que \$120,000. Au total, si l'on ajoute tous ces chiffres, nous obtenons environ \$500,000.

Je suis quelque peu préoccupé par ces dépenses de \$500,000, dont une partie devait servir à créer des emplois et l'autre à améliorer, sous une forme ou une autre, la situation des collectivités visées—et bien entendu, vous êtes en mesure de me dire quelle part des sommes affectées étaient réservées à chacun de ces deux objectifs. Quoi qu'il en soit, nous disposons de \$500,000 afin de déterminer s'il y a effectivement eu une amélioration de la situation des collectivités. Or, d'après les commentaires du Vérificateur général, cette entreprise n'a rien donné et nous avons dépensé des sommes pour vérifier quelque chose qui n'était pas mesurable.

Vous avez peut-être quelque chose à dire au sujet de ma remarque.

**M. D. R. Campbell:** Monsieur le président, premièrement, je tiens à préciser qu'il est toujours plus facile de saisir ces choses après coup qu'à priori. Toutefois, je ne suis pas tout à fait d'accord avec votre remarque d'après laquelle ces choses ne sont pas mesurables, ni avec l'un des corollaires possibles de cette idée, soit que les tentatives d'évaluation faites à l'époque, en général, ont échoué.

Lorsqu'on a entrepris ce travail d'évaluation, l'expression «amélioration de la communauté» figurait dans la description des objectifs du programme. À l'époque, il y avait des opinions divergentes au sujet de ce que nous entreprenions; il y avait vraiment deux écoles de pensée, en quelque sorte. La première affirmait qu'un des principaux facteurs dont il fallait tenir compte dans les programmes PIL était la mesure dans laquelle ils avaient entraîné une amélioration ou un mieux-être de la collectivité, d'une façon ou d'une autre. L'autre, elle, prétendait que la nature des programmes LIP est telle qu'ils ne peuvent vraiment améliorer sensiblement la situation de la collectivité.

L'un des objectifs clés de ce processus d'évaluation était d'étudier un certain nombre de collectivités ayant reçu des sommes substantielles au titre des programmes PIL par rapport à l'importance de leur population. Si je me rappelle bien, dans toutes ou presque toutes ces collectivités, à peu près un tiers de la population active avait participé aux programmes PIL. On a donc choisi ces collectivités avec soin. Je crois qu'on peut même affirmer qu'elles ont été choisies de telle sorte que, si ces programmes entraînaient un mieux-être pour la collecti-



[*Texte*]

of thing in marked degree. And I think the results of the evaluation at that time were indeed reasonably clear and are partly referred to in the Auditor General's Report; that is, a number of plausible measures, or proxies for measures, of community betterment, LIP was not in fact generating some kinds of community betterment, or at least could not be demonstrated to be doing so; it was, in the view of many of the persons contacted, providing community betterment in other dimensions. So it was not doing it in some.

So if I could take just one more moment, those results were extremely useful in bringing about a major clarification of what the program was attempting to do, and I think they considerably assisted, in both a governmental and a private sense, in structuring a plausible range of views on what LIP really was achieving and what it was not achieving.

**Mr. Gamble:** Estevan, Saskatchewan, was one of the areas you examined, and the population of that community was what, about 20,000?

**Mr. Upex:** Approximately.

**Mr. Gamble:** The total expenditure of money in that area was about \$40,000, and you are telling me it was one of the areas in which one third of the population was involved in the LIP program? I think that is rather stretching it somewhat, Mr. Campbell.

**Mr. D. R. Campbell:** I am sorry if I have apparently mis-stated that. I did not mean that all of the communities selected were communities which entertained that scale.

**The Chairman:** This is your last question, Mr. Gamble.

**Mr. Gamble:** If you were seeking to establish the effectiveness of this program in an area where roughly one-third of the people were in some way involved in the benefits of this program, why did you analyse the Estevan, Saskatchewan project?

**Mr. D. R. Campbell:** Perhaps Mr. Upex could answer that.

**Mr. Upex:** Mr. Chairman, that point has been one of the matters mentioned in the report of the Auditor General's SPICE investigation. The answer, I think, is simply this. We did want to get a national view in some sense; that is, had we selected only communities where LIP could have operated on that scale, they would all have been in the less advantaged areas of the country and it would not have said anything about the program in general. The rule that was followed in choosing communities for these studies was that it should have been the community where the largest expenditure of LIP funds had occurred in relation to its population in each of the major regions of the country.

[*Traduction*]

vité, cela serait très sensible dans ces endroits précis. J'estime d'ailleurs que les résultats obtenus par l'évaluation effectuée à ce moment-là ont effectivement été assez clairs; le rapport du Vérificateur général y fait allusion en partie. Il conclut que malgré certaines mesures acceptables ou des semblants de mesures qui visaient à entraîner un mieux être de la collectivité, les programmes PIL n'ont pas atteint cet objectif, ou qu'on n'a pas pu prouver qu'ils ont réussi à les atteindre. Toutefois, d'après les témoignages de bon nombre de personnes jointes à ce sujet, ces programmes ont réussi à améliorer la situation de la collectivité sous d'autres rapports. Ils n'ont donc pas toujours atteint leurs objectifs.

Si vous me permettez de poursuivre un moment, les résultats obtenus ont été extrêmement utiles car ils ont permis de tirer au clair ce qu'étaient les objectifs de ces programmes. J'estime donc qu'ils ont largement aidé au gouvernement et au secteur privé à se faire des idées assez justes sur les réalisations des programmes PIL et sur la façon dont ils n'atteignaient pas certains objectifs.

**M. Gamble:** La ville d'Estevan, en Saskatchewan, est l'une des régions que vous avez étudiée, et la population de la collectivité là-bas s'établit à environ 20,000, n'est-ce pas?

**M. Upex:** Environ.

**M. Gamble:** Or, les sommes totales affectées à cette ville ont atteint environ \$40,000, et vous me dites que c'est l'une des régions où un tiers de la population a participé aux programmes PIL? Je crois que c'est exagérer quelque peu, monsieur Campbell.

**M. Campbell:** Je m'excuse de m'être peut-être mal exprimé. Je ne voulais pas dire que dans toutes les collectivités ayant fait l'objet de ce processus d'évaluation, le taux de participation avait été aussi élevé.

**Le président:** C'est votre dernière question, monsieur Gamble.

**M. Gamble:** Si vous cherchiez à vérifier l'efficacité de ce programme dans les régions où environ un tiers de la population en aurait bénéficié, pourquoi avez-vous choisi le projet d'Estevan en Saskatchewan?

**M. Campbell:** M. Upex pourrait peut-être répondre à cela.

**M. Upex:** Monsieur le président, c'est une des questions abordées dans le rapport du vérificateur général faisant suite à l'enquête TRACE. Nous ne pouvons que répondre simplement que nous voulions avoir une idée de ce qui se faisait à l'échelle nationale, et par conséquent, si nous n'avions choisi que des collectivités où les programmes PIL ont entraîné de tels taux de participation, cela aurait voulu dire que l'étude n'aurait porté que sur les régions les plus défavorisées du pays, et que nous n'aurions pas eu de renseignements sur le programme en général. Lorsqu'il s'est agi de choisir les collectivités devant faire l'objet de ces études, nous avons donc décidé qu'elles devaient avoir reçu les sommes les plus élevées au titre des programmes PIL par rapport à leur population, et cela, dans chacune des grandes régions du pays.

[Text]

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Gamble, but your time has expired by about one and a half minutes and I would like to go on to Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** The evaluation process I think is a very key one: the question of what you are measuring particularly in LIP because it seems to me that LIP had a variety of purposes, some stated and some not stated.

In answer to Mr. Hawkes' question, you suggested that the evaluation process changed the program by making it more localized, one of the contributions of the evaluation process. By more localized, you meant by getting an input from the local M.P.s. I was somewhat surprised to hear that. It seems to me that the reason for getting the local M.P.s involved is to take up some of the flack that LIP was getting in the press on the political level, and that it really had nothing to do with what programs were really operating well and what were not operating well. It seemed to me that one of the purposes of LIP was also a political purpose. Would you care to comment on that?

**Mr. D. R. Campbell:** I would not really wish to comment on whether one of the purposes was political or not. Certainly the evaluation did, as I recall it, suggest that kind of direction for movement in terms of project review and project determination. As I think I indicated, the evaluation was certainly not always the only force that pushed things in that particular direction or indeed in any particular direction.

Generally speaking, at least in my experience, changes in programs in the way that they are run are normally the result of a combination of a number of different factors which come together and of which evaluation is one. Sometimes the evaluation is the predominant force making for a change within a program; sometimes it is a secondary force which adds whatever impact it has to other things which are already going on. This is a case in which there were a number of forces pushing in the same direction.

**Mr. de Jong:** Did you do an evaluation as to the change in methodology by including the local M.P.s, asking the local M.P.s to set up an advisory group? I understand that, at times, those advisory groups who had really no prior experience in the field had to deal with up to 100 applications a day without ever having an opportunity of looking at the applications. Often applications were taken by the rate, by the volume, rather than by the content.

**Mr. D. R. Campbell:** I had not heard that. It is possible.

**Mr. de Jong:** So no evaluation was done on this change in the process of selection.

• 1135

**Mr. D. R. Campbell:** No. I think that is correct—that it was.

**Mr. de Jong:** That it was?

**Mr. Upex:** One of the subjects of the 1973-74 evaluation, one of the six sub-topics, was an assessment of what was then

[Translation]

**Le président:** Monsieur Gamble, vous avez excédé votre temps de parole d'environ une minute et demie, et je voudrais maintenant laisser intervenir M. de Jong.

**M. de Jong:** J'estime que le processus d'évaluation est d'une importance fondamentale. Il faut savoir quels aspects des programmes PIL on mesure, car il me semble que ces programmes avaient divers objectifs, dont certains étaient explicites et d'autres ne l'étaient pas.

En réponse à la question de M. Hawkes, vous avez dit que le processus d'évaluation a modifié le programme en le rendant plus local, et par cela vous entendez que vous avez obtenu l'avis des députés des régions en question. Cela m'étonne quelque peu, car il me semble que la raison pour laquelle on a fait participer les députés locaux, c'est afin que ces derniers répondent aussi aux critiques que la presse adressait aux programmes PIL sur le plan politique; cela n'a donc vraiment rien à voir avec le désir de savoir quels programmes fonctionnaient vraiment et quels autres n'étaient pas efficaces. Il me semble que l'une des raisons ayant justifié l'existence des programmes PIL était politique. Avez-vous des observations à faire là-dessus?

**M. Campbell:** Je ne désire pas vraiment dire si l'un des buts poursuivis lors de la création de ces programmes a été politique ou non. Il est certain toutefois que le processus d'évaluation a constitué un début d'orientation vers le réexamen de projets, vers de nouvelles formes d'établissement des projets. Ainsi que je l'ai déjà dit, le processus d'évaluation n'a certainement pas été la seule force qui ait orienté les choses dans cette direction, ou dans quelque direction que ce soit.

En général, tout au moins d'après mon expérience, les modifications apportées à la mise en œuvre des programmes résultent d'habitude d'une convergence de divers facteurs, dont l'évaluation. Il arrive que cette évaluation soit la principale force entraînant la modification d'un programme, parfois cette force est secondaire et s'ajoute à d'autres facteurs qui agissent déjà. Dans le cas qui nous occupe, un certain nombre de forces convergeaient toutes dans la même direction.

**M. de Jong:** Avez-vous évalué les modifications apportées à la méthodologie en demandant aux députés des régions observées de constituer des groupes consultatifs? Je crois savoir qu'à certains moments, ces groupes, qui n'avaient acquis aucune expérience antérieure sur le terrain, devaient s'occuper d'une centaine de demandes par jour, sans jamais avoir l'occasion de les étudier. Souvent, elles ont été acceptées en fonction de leur volume plutôt que de leur contenu.

**M. Campbell:** Je n'avais pas entendu parler de cela. C'est possible.

**M. de Jong:** On n'a donc pas évalué cette modification apportée au processus de sélection.

**M. D. R. Campbell:** Pardon, on l'a évaluée.

**M. de Jong:** On l'a évaluée?

**M. Upex:** Un des six objets de l'étude d'évaluation de 1973-1974 était l'évaluation des nouveaux groupes consultatifs



*[Texte]*

new, constituency advisory groups—I think they were called ministerial advisory groups at that time—and that had been one of the recommendations of the 1972-73 study as a means of bringing more local judgment to bear. The local member of Parliament was invited to form a ministerial advisory board and the view of this board was taken into account in selecting the projects. We did, as I said, an evaluation of this new instrument in the following year.

**Mr. de Jong:** And what did that evaluation show?

**Mr. Upex:** One of the things that I think stood out in looking at that was that there really is a difficult trade-off between the two objectives of the program—or was; that is, to obtain in the way of community betterment, one might have to obtain less in the way of incremental employment. Naturally, people who were concerned with the outputs of the projects wanted to hire the best people to administer those projects. Sometimes the best people were not unemployed and there was this trade-off that had to be made in each and every case.

**Mr. de Jong:** I was also involved with LIP on a project level, and it seemed to us that really you had three or four different types of projects. You had those that were really involved in “community betterment”, had those that were really sort of the creation of local municipalities wanting to get in on something, and you had a third, those that I would call the sort of dark area, which were really basically political in nature. Did you do an evaluation just on those projects that were, what I would say, essentially “legit”, that were involved in providing the community services? For example, we were involved in Vancouver and we had a medical clinic—this was one of the areas we were involved with—and counselling, and we would counsel on a peer level. Was there ever any evaluation done to determine the cost had that service been provided through social services and if that service had been provided through a LEAP project, as well as any evaluation in terms of the rate of success between providing a service on the peer level as opposed to providing a service and a counselling service on an institutional level?

**Mr. D. R. Campbell:** Subject to correction by Mr. Upex, by recollection, I would have to say, no. The evaluations that were carried out attempted to be evaluations of the program as a whole, not of individual projects.

I think you can appreciate the difficulties, once a project is finished, in going back and attempting to evaluate it. Also, when you are dealing with several thousands of projects, you have some difficulty in doing a representative selection of them while the program is ongoing.

I believe I am correct in that, am I not, Mr. Upex?

**Mr. Upex:** Correct. But I think I would add a minor qualification, if I may.

We did not do cost effectiveness studies of individual projects in our evaluations: we were indeed trying to look at the program as a whole; but we were not entirely satisfied with that approach. We did feel that, within the time and the resources available, we could reasonably ask informed people for a judgment about such things, and we did do that: to,

*[Traduction]*

dans les circonscriptions, qu'on appelait à l'époque les groupes consultatifs ministériels. Ces groupes avaient été créés suite à l'une des recommandations de l'étude de 1972-1973 qui visait à encourager la participation locale. On a invité les députés à établir des groupes consultatifs ministériels et le choix des projets se faisait, en partie, en fonction des opinions exprimées par ces groupes consultatifs. Comme je vous l'ai mentionné, nous avons évalué ce nouveau mécanisme au cours de l'année suivante.

**M. de Jong:** Et qu'avez-vous trouvé?

**M. Upex:** Nous avons trouvé qu'il était surtout difficile de faire un choix entre les deux objectifs du programme. Nous pouvions améliorer la vie de la communauté mais sans créer autant d'emplois que prévu. Évidemment, ceux qui s'intéressaient aux résultats de ces projets voulaient engager les personnes les mieux qualifiées pour les diriger mais parfois on n'a pas engagé les personnes les mieux qualifiées. C'est un compromis que nous avons dû faire dans chaque cas.

**M. de Jong:** J'ai également participé à la réalisation de projets dans le cadre du programme PIL et il me semblait qu'il existait trois ou quatre sortes de programmes différents. Certains programmes visaient à améliorer la communauté, d'autres étaient proposés par des municipalités qui voulaient en tirer quelque chose aussi, et il y avait une troisième sorte de programme moins bien défini qui était surtout de caractère politique. Avez-vous évalué seulement les projets qu'on pourrait appeler «légitimes», c'est-à-dire qui fournissaient des services à la communauté? Par exemple, nous avons établi une clinique et un service de conseiller à Vancouver, pour offrir des conseils dans un cadre officieux. A-t-on jamais essayé de déterminer combien il aurait coûté de fournir ce service par l'entremise des services sociaux existants? Combien aurait-il coûté de fournir ce service par l'entremise d'un projet PACLE? A-t-on essayé de déterminer si on aurait plus de succès en offrant ce service dans un cadre officieux plutôt que d'offrir des conseils par l'entremise d'une institution?

**M. D. R. Campbell:** M. Upex pourra me corriger si j'ai tort, mais il me semble qu'on n'ait pas fait de telles évaluations. Nous avons essayé d'évaluer le programme de façon générale, et non pas les projets individuels.

Vous savez sans doute combien il est difficile d'évaluer un projet une fois qu'il est terminé. Aussi, lorsque plusieurs milliers de projets sont en cours, il est difficile d'en faire un choix représentatif en plein milieu du programme.

Me serais-je trompé, monsieur Upex?

**M. Upex:** Vous avez raison. J'aimerais cependant ajouter une observation.

Nous n'avons pas mesuré l'efficacité des projets individuels du point de vue financier. Nous avons essayé d'évaluer le programme dans son ensemble, mais cette façon d'aborder le problème ne nous paraissait pas tout à fait satisfaisant. Cependant, compte tenu du temps et des ressources dont nous disposions, il nous semblait logique de demander l'opinion des

[Text]

indeed, put the question directly to community leaders, people knowledgeable of their communities, as to whether, in their view, projects were in general obtaining value for money.

**Mr. de Jong:** I think in that you missed a very golden opportunity. It seemed to me that starting with Non-Med, OFY, LIP, and LEAP, there was an innovation in how social services and needed community services could be delivered; that it could be delivered through the notion of self-help rather than through a bureaucratic delivery system. I think this was a golden opportunity that was missed to study the two, not only from a cost-effectiveness but also from a human-effectiveness viewpoint, the ability to deliver service and the ability to relate to the people that it was delivering a service to. What about Canada Works? Are the goals of Canada Works similar to LIP?

• 1140

**The Chairman:** Your last question, Mr. de Jong. Was that question addressed to Mr. Campbell?

**Mr. de Jong:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Campbell.

**Mr. D. R. Campbell:** There are quite a number of differences between the LIP program and the Canada Works program. The basic objective of the two programs is similar in that the primary force behind each one of them has been to provide employment which in some senses is worthwhile and productive. Beyond that, the statements of the objectives of the program, as I have indicated, are considerably different and the modalities of the two programs are considerably different.

LIP, as you may recall, began as a seasonal program with projects up to 30 months long; Canada Works was and is a year-round program during which projects operated any time of the year. Sponsorship under LIP was very wide-open, with a large amount of individual sponsorship. Canada Works sponsorship was largely restricted to existing organizations of one kind or another. There were differences in the eligibility criteria for employees, differences in the project sizes, differences in the nature and scale of the contribution to wages and various other costs, and so on. There are substantial differences between the two programs in terms of the way they operate. I would say that the fundamental objectives of the two, if you take away the difference between a seasonal program and a year-round program, have been fundamentally the same but with marked differences in what we would now call sub-objectives.

**Mr. de Jong:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Lamontagne.

**Mr. Lamontagne:** Mr. Chairman, speaking from experience, and I have been very heavily involved in this program during this past six years, I can say that it was one of the best programs we could work with, and that we always had very good collaboration from the people in Ottawa or locally.

[Translation]

personnes informées, ce que nous avons fait. A vrai dire, nous avons demandé aux représentants des communautés concernées si les projets leur rapportaient quelque chose et justifiaient l'investissement initial.

**M. de Jong:** Vous avez manqué une occasion excellente, à ce qu'il me semble. Les programmes tels que les programmes non-médicaux, les Perspectives jeunesse, PIL et PACLE représentaient une nouvelle façon de fournir les services dont les communautés avaient besoin. Il s'agissait d'offrir ces services par l'entremise de la participation des membres de la communauté et non pas par le moyen d'un système bureaucratique. Vous avez manqué une occasion excellente de comparer le coût de ces deux systèmes différents et de mesurer l'efficacité des deux systèmes du point de vue humain. Je parle ici de la capacité d'offrir un service et d'établir des rapports avec ceux qui en profitent. Les objectifs du programme Canada au Travail ressemblent-ils à ceux du programme PIL?

**Le président:** C'est votre dernière question, monsieur de Jong. Est-ce à M. Campbell que vous la posez?

**M. de Jong:** Oui.

**Le président:** Monsieur Campbell.

**M. D. R. Campbell:** Il existe bon nombre de différences entre les programmes PIL et Canada au Travail. Leur raison d'être est la même dans la mesure où les deux programmes visaient à créer des emplois aussi utiles et productifs que possibles. A part cela, les objectifs des deux programmes diffèrent considérablement aussi bien que leurs modalités.

Vous vous souvenez peut-être que le PIL a commencé comme programme saisonnier, les projets pouvant durer jusqu'à 30 mois; le programme Canada au Travail, par contre, fonctionne toute l'année, les projets pouvant démarrer à n'importe quel moment. Les critères de parrainage dans le cadre du PIL étaient très peu restrictifs et il y avait beaucoup de parrains individuels. Dans le cas du programme Canada au Travail, le parrainage était surtout limité à différentes sortes d'organismes. On constate également des différences dans les critères d'admissibilité pour les participants, et les différences dans l'importance des projets et dans la contribution gouvernementale aux salaires et à divers autres coûts. Je devrais également souligner des différences dans le mode de fonctionnement. Mais, à part la distinction entre un programme saisonnier et un programme qui fonctionne à longueur d'année, je dirais que les objectifs fondamentaux des deux programmes étaient les mêmes, les particularités se manifestant surtout au niveau des sous-objectifs.

**M. de Jong:** Je vous remercie.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Lamontagne.

**M. Lamontagne:** Monsieur le président, d'après mon expérience personnelle, et j'ai participé étroitement à ce programme pendant les six dernières années, je peux dire que c'est un des meilleurs programmes auquel nous ayons jamais eu affaire et nous avons toujours eu une très bonne collaboration des responsables à Ottawa et des responsables locaux.



**[Texte]**

**The Chairman:** For clarification, Mr. Lamontagne was referring to the period when he was mayor of the City of Quebec.

**Mr. Lamontagne:** Yes, when I was mayor of Quebec I was heavily involved with that. There was never involvement on these programs by our local MPs because we had a selection committee, part of which was the City of Quebec. We always selected our programs according to the two objectives of the program, which were the betterment of the community and job creation. We always put the stress, though, more on the community betterment than on job creation because the majority of those people working on these programs were without jobs anyway. We would just try to make them learn to work and be useful to the community.

I have one remark on the study. There is applause and congratulations on the program itself and to the people administering it, but the last sentence by the Auditor General:

Nevertheless, these criticisms are minor in comparison to those that should be leveled at managers who have made no serious attempt to measure the effectiveness of their programs.

can you explain? I do not seem to understand that. I know that in our own field every year when the program was over we always had a kind of analysis as to whether it had, first of all, fulfilled the objective of the program, if it had been useful and should there be any correction if they renewed it next year, something like that. What was your experience on that?

• 1145

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. R. B. Robinson (Deputy Director General, Study of Procedures in Cost Effectiveness, Office of the Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, the observations we are citing in paragraph 1.23 of the 1978 report is a general observation about the current state of program evaluation in government. We found that in numerous instances where we felt the impact of the program could well have been measured and, in some cases, reported to Parliament, by and large attempts had not been made to evaluate those programs. The observation relates particularly to the cases at hand today on LIP, as this is one of the few instances where departments have made substantial efforts to measure the impact and to be rather more scientific about assessing what had been accomplished for the moneys invested; the many hundreds of million dollars, as has already been pointed out. It is worth while today, we think, looking at this particular example as one of the relatively rare examples in government where we have invested substantial effort in conducting program evaluations. There is an opportunity perhaps to draw from this experience some lessons that will be useful to the Committee as it considers its position vis-à-vis Parliament.

**Mr. Lamontagne:** I will come back to that answer a little later on, but first, do we have an indication of what will become of this program? Are there any recommendations from these people here, for example, as to the continuation of

**[Traduction]**

**Le président:** Pour la gouverne du comité, M. Lamontagne parle de la période pendant laquelle il a été maire de Québec.

**M. Lamontagne:** Oui, à l'époque où j'étais maire de Québec, nous avons beaucoup participé à ce programme. Il n'y a jamais eu ingérence de la part de nos députés locaux parce que nous avions un comité de sélection au sein duquel était représentée la ville de Québec. Nous avons toujours choisi nos projets en fonction des deux objectifs du programme, c'est-à-dire le mieux-être de la communauté et la création d'emplois. Nous mettions davantage l'accent sur le mieux-être de la communauté puisque la majorité des participants au projet était des chômeurs. Nous leur donnions donc des occasions d'apprendre à travailler et à servir la collectivité.

J'ai une observation au sujet de l'étude. On fait l'éloge du programme lui-même et de ses responsables mais dans sa dernière phrase, le vérificateur général dit:

Néanmoins, ces critiques sont minimes en comparaison avec celles que l'on devrait adresser aux gestionnaires qui n'ont rien fait pour mesurer l'efficacité de leurs programmes.

Pouvez-vous expliquer cela? Je ne comprends pas très bien cette remarque. Je sais que dans notre cas, à la fin d'un programme nous nous demandions toujours dans quelle mesure il avait répondu à ses objectifs. Nous essayions d'en déterminer l'utilité et d'indiquer les corrections à apporter si le programme était renouvelé l'année suivante. Qu'est-ce que vous avez constaté à ce sujet?

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. R. B. Robinson (directeur général adjoint, Travail de recherches sur l'analyse du coût-efficacité, Bureau du Vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, l'observation faite au paragraphe 1.23 du rapport de 1978 porte de façon générale sur les progrès constatés dans l'évaluation des programmes gouvernementaux. Nous avons remarqué que dans bien des cas où l'impact du programme aurait pu se mesurer et faire l'objet d'un rapport au Parlement, aucun effort n'avait été fait pour évaluer les programmes. Dans le cas qui nous intéresse aujourd'hui, le programme PIL, il s'agit d'un des rares efforts faits par un ministère pour mesurer de façon scientifique les incidences du programme et évaluer les avantages obtenus en fonction des investissements; en l'occurrence, il s'agissait de centaines de millions de dollars. Nous estimons qu'il est utile de considérer cet exemple aujourd'hui puisque c'est un des rares cas dans l'administration où d'importants efforts ont été consacrés à faire l'évaluation d'un programme. Cette expérience donne sans doute au Comité la possibilité de tirer certaines leçons qui lui seront probablement utiles.

**M. Lamontagne:** J'y reviendrai tout à l'heure mais d'abord, savons-nous ce que deviendra ce programme? Trouve-t-on parmi nos témoins des personnes qui ont recommandé le maintien de ce programme? Il s'agirait d'une recommandation

[Text]

the program? That it would be a good policy, without getting involved in the political side of the decision?

**Le président:** Monsieur Ferland, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. M. Ferland (Vérificateur général adjoint):** Non.

**M. Lamontagne:** C'est un programme qui, je pense, devrait être continué. Avez-vous dit au ministère concerné que vous aimeriez le voir figurer parmi les objectifs de l'année prochaine, par exemple? Avez-vous fait une telle recommandation?

**M. Ferland:** Voilà. Ce genre d'analyse n'est pas compris dans le cadre de notre mandat. Il s'agit d'une décision du gouvernement pour continuer ou non un programme. Le Vérificateur général du Canada se limite à examiner les procédures, pour ensuite évaluer. Alors, le niveau suivant, qui est un niveau qu'on appelle en anglais de *policy*, n'est pas inclus dans nos compétences.

**M. Lamontagne:** Il n'y a personne ici qui, ayant travaillé dans un programme, peut faire au ministère une recommandation négative ou positive à ce sujet-là? C'est strictement une question de vérification?

**M. Ferland:** Absolument.

**Le président:** Monsieur Lafontaine.

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, la décision de continuer ou de terminer un programme relève totalement d'un ministre et du gouvernement. Je crois qu'il nous serait très difficile, en tant que fonctionnaires, de faire des remarques... à savoir que tel programme devrait être continué ou terminé. Je crois, comme le représentant du bureau du Vérificateur général le disait, que c'est une question de politique, et que ça relève d'un ministre et du Cabinet.

**Le président:** Oui mais cela dépend de la recommandation que vous faites, vous autres!..

**M. Lafontaine:** Je crois, monsieur le président, que les recommandations faites au ministre sont confidentielles. Je pense qu'il ne serait pas de bon goût, pour un fonctionnaire, de se prononcer sur ce plan-là.

**M. Lamontagne:** Très bien. Je voudrais poser une question, monsieur le président... It is a question which may not be strictly to the point on LIP, but many of the public servants have told this Committee that they do not have the time or the resources to make the proper verification that is asked for by the Auditor General. For example, last week we had one on the Post Office, who said we are probably talking three years, assuming somebody does not put an unbearable man-year load on us. I asked a question in the House yesterday about a 2 per cent cut by the government in the defence department, and we had a statement from the Chairman of the Public Service Commission, Mr. Gallant, who said service will suffer if any more staff is cut.

I would like to have now, or at a successive meeting, the views of the Auditor General on this statement to the effect that some departments do not have the resources, human and financial, to make the proper analysis of the cost effectiveness of their own department. What would be the answer, what are they to do in these cases?

[Translation]

sur l'orientation à suivre, sans qu'on tienne compte de l'aspect politique de la décision.

**The Chairman:** Mr. Ferland, do you have anything to add?

**Mr. M. Ferland (Assistant Auditor General):** No.

**Mr. Lamontagne:** In my opinion, this program should be continued. Did you tell the department concerned that you would like to have it included as one of the objectives for next year, for example? Did you make such a recommendation?

**Mr. Ferland:** A recommendation such as that is not part of our mandate. It is up to the government to decide whether or not to continue a program. The Auditor General of Canada merely examines procedures and evaluates them. The following level, namely the policy level, is outside of our jurisdiction.

**Mr. Lamontagne:** Is there no one here who, having worked in a program, can make a negative or positive recommendation to the department on the particular program? Is it purely a matter of auditing?

**Mr. Ferland:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Lafontaine.

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, the decision to continue or to terminate a program is entirely up to the Minister and the government. It would be very hard for us as public servants to make recommendations to this effect. As the representative of the Auditor General's office pointed out, it would involve policy and, as such, come under the Minister and the Cabinet.

**The Chairman:** Yes, but it depends on the recommendation which you do make!

**Mr. Lafontaine:** I believe, Mr. Chairman, that the recommendations made to the Minister are confidential. I do not think that it would be appropriate for a public servant to make any comments relating to them.

**Mr. Lamontagne:** I see. I would like to ask a question, Mr. Minister... Elle ne concerne pas uniquement le PIL. Beaucoup de fonctionnaires qui ont comparu devant ce Comité ont dit manquer du temps et des ressources nécessaires pour faire une bonne vérification selon les normes du Vérificateur général. Par exemple, la semaine dernière, un témoin du Bureau de poste disait qu'il lui faudrait probablement trois ans, en supposant que la charge de travail ne soit pas augmentée de façon intolérable. J'ai posé une question hier à la Chambre au sujet d'une réduction de 2 p. 100 des dépenses du ministère de la Défense et le président de la Commission de la Fonction publique, M. Gallant, nous a dit que si on réduit davantage les effectifs, le service offert en souffrira.

J'aimerais que maintenant ou lors des réunions ultérieures, le Vérificateur général nous explique sa pensée sur ce manque de ressources humaines ou financières invoqué par certains ministères, ressources qui sont nécessaires pour bien analyser le coût-efficacité de leurs programmes. Que font-ils dans ces cas là?



[Texte]

[Traduction]

• 1150

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. R. B. Robinson:** Mr. Chairman, I think that is an excellent question that has been opened, but perhaps not satisfactorily answered, in previous testimony.

We observed, as we began the SPICE investigations, that a good deal of background work had been done, and I think in paragraph 5.3, we cite the 1974 report of the Treasury Board Secretariat. Back in those days that report identified some 3,500 man-years that had been identified as being associated with planning and evaluation functions in government, including some 267 senior executive positions.

Our view in this case is that there is a substantial competence already in place in the Public Service of Canada, that a substantial portion of these people, who have been in the past perhaps looking at planning functions and forward-looking questions, could well direct their attention to the evaluation question, the question of what did we get for our money rather than what is the new program we may be thinking about. So for some years a substantial competence, we think, has been in place in government and it is simply a question of priority, whether government believes it important to conduct these evaluation studies to see what is the cost effectiveness of the program and what we are getting for our money. Our view is that there are substantial resources available and that much more can be done without any question of expansion of current man-years within government. It is a question of priority, not the absence of people.

**Mr. Lamontagne:** Would it be a reason why some of the departments are kind of slow in getting into your criteria, or getting into your demand, as far as cost effectiveness is concerned?

**The Chairman:** Perhaps Mr. Goodwin, from the Office of the Comptroller General of Canada, could comment on that too.

Mr. Goodwin.

**Mr. D. K. Goodwin (Acting Deputy Secretary, Efficiency Evaluation Branch, Office of the Comptroller General of Canada):** Yes, Mr. Chairman, I would like to support what Mr. Robinson has just said. It is completely consistent with, certainly, the view of the Office of the Comptroller General that (a) there are inadequate resources at the moment being allocated by departments to the function of program evaluation and, (b) across government there are certainly sufficient resources to go a very long way toward accomplishing the intent of the Auditor General and the policy of the Treasury Board. But these resources are not, at the moment, allocated to the function, again, as Mr. Robinson suggests, they are in areas of policy analysis and program development. Our position is that, given that we are in a very serious situation of restraint, it is unlikely that across government we will have the resources to fund large, major, new and diverse programs, and we really have an opportunity now to shift those resources and the kinds of skills and talents that are there into a closer

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. R. B. Robinson:** Monsieur le président, c'est une excellente question que vient de poser l'honorable député à laquelle personne n'a donné de réponse satisfaisante lors des témoignages précédents.

Au début des enquêtes T.R.A.C.E., nous avons constaté qu'on avait déjà fait beaucoup de travail préalable dans ce domaine et à l'alinéa 5.3, je crois, nous citons le rapport du secrétariat du Conseil du Trésor publié en 1974 qui avait alors déterminé que quelque 3,500 années-hommes avaient été consacrées aux fonctions d'évaluation et de planification au sein du gouvernement, y compris quelque 267 postes de cadres supérieurs.

En l'occurrence, nous sommes d'avis qu'il y a des gens d'une haute compétence travaillant déjà au sein de la Fonction publique du Canada et que ces personnes, qui s'occupaient jadis des questions de la planification, pourraient très bien s'adresser à l'évaluation des réalisations passées au lieu de concevoir de nouveaux programmes. Donc, cette compétence existe depuis longtemps au gouvernement et il s'agit d'établir les priorités. Il faut que le gouvernement attache assez d'importance aux évaluations afin de déterminer la rentabilité du programme. Nous croyons que les ressources compétentes sont déjà disponibles et que l'on pourrait faire beaucoup plus sans même songer à augmenter le nombre actuel d'années-hommes au sein de la fonction publique. Le problème découle d'un manque de priorité et non pas d'un manque de ressources.

**M. Lamontagne:** Serait-ce la raison pour laquelle certains ministères répondent très lentement à votre demande d'application de critères d'analyse du coût-efficacité?

**Le président:** Peut-être que M. Goodwin du bureau du contrôleur général du Canada pourrait aussi faire quelques commentaires.

Monsieur Goodwin.

**M. D. K. Goodwin (Sous-secrétaire adjoint, division de l'évaluation du rendement, bureau du contrôleur général du Canada):** Monsieur le président, j'abonde dans le sens des propos de M. Robinson. Le bureau du contrôleur général estime qu'à l'heure actuelle, les ministères ne consacrent pas suffisamment de ressources à l'évaluation des programmes et, deuxièmement, qu'il existe certainement des ressources adéquates au sein du gouvernement pour réaliser l'intention du vérificateur général ainsi que la politique du Conseil du Trésor. Comme l'a indiqué M. Robinson, ces ressources servent à l'analyse de la politique et à l'élaboration des programmes. Étant donné les restrictions budgétaires, il est peu probable que le gouvernement consacre suffisamment de ressources à de nouveaux programmes importants. Donc, voici l'occasion rêvée d'affecter ces ressources et ces compétences à une analyse plus détaillée du coût-efficacité et du résultat des programmes existants.

*[Text]*

examination of the cost effectiveness and the basic results we are achieving from our existing programs.

**The Chairman:** One last question.

**Mr. Lamontagne:** Do you not think it should be, in each department, the priority to make sure that a study of cost effectiveness is done?

**Mr. Goodwin:** Mr. Chairman, from a central agency point of view there is no question that that is what we think. But the perception from within a department, given the kinds of pressures it faces on a day to day basis when it has to make decisions to reallocate resources into this kind of function, a function that, perhaps, one might suggest has a longer-term payoff rather than providing short-term answers, is that those are decisions that are not always that easy to come by. But, in principle, there is no question in my mind that that is exactly what we have to do.

**Mr. Lamontagne:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Lamontagne.

Before moving to Mr. Cameron, who is my next questioner, I just want to make sure about my list. I have no indication that—Mr. Taylor, do you have any questions?

**Mr. Taylor (Bow River):** Yes.

**The Chairman:** Mr. Murta, have you raised your hand too?

**Mr. Murta:** I was after Mr. Cameron.

**The Chairman:** I am sorry, that is my fault.

• 1155

The order will be Mr. Cameron, followed by Mr. Cook—I had him next—followed by you, then, Mr. Murta, Mr. Fennell and Mr. Taylor.

**Mr. de Jong:** And if there is time for a second round, Mr. Chairman, include me.

**The Chairman:** Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** First off, I do not want you to take any offence at what I am going to say—I realize you are public servants carrying out a job you are instructed to do—but I have some very strong feelings about LIP and NIP and LEAP and all these other things. They were bad solutions to a bad problem, and I hate to see us spending more money to justify the cost.

The LIP program, or whatever it was, became Canada Works, and I hope that we see the last of that with the coming of spring. Even if there was money thrown away on it, I would hate to see us throw some more money away to justify the cost. It is spilt milk—you cannot get it back.

One of the gentlemen said that they make recommendations to the Minister that are confidential. I appreciate that; but in making your next recommendation, I hope you will bear in mind my remarks because I can tell you of the horror stories, some of them boys whom I know personally that were involved in this thing.

One case was between Portage and Winnipeg, a distance of 50 miles, where we took students out, one on each side of the

*[Translation]*

**Le président:** Une dernière question.

**M. Lamontagne:** Ne croyez-vous pas que chaque ministère devrait faire des études de coût-efficacité une priorité?

**M. Goodwin:** Monsieur le président, de notre point de vue, cela ne fait aucun doute. Toutefois, la perspective des ministères est différente. Ils doivent faire face à des pressions lorsqu'ils prennent la décision de réaffecter des ressources aux autres fonctions qui ne sont peut-être pas rentables à court terme. Mais, en principe, c'est ce qu'il faut faire.

**M. Lamontagne:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Lamontagne.

J'aimerais vérifier ma liste avant de donner la parole à monsieur Cameron. On ne m'a pas encore indiqué... monsieur Taylor, avez-vous des questions à poser?

**M. Taylor (Bow River):** Oui.

**Le président:** Monsieur Murta, avez-vous levé la main aussi?

**M. Murta:** Je devais suivre M. Cameron.

**Le président:** Je m'excuse, j'en suis responsable.

Je donne la parole à monsieur Cameron, suivi de monsieur Cook, monsieur Murta, monsieur Fennell et monsieur Taylor.

**M. de Jong:** Inscrivez aussi mon nom si nous avons le temps de passer au second tour.

**Le président:** Monsieur Cameron.

**M. Cameron:** Je ne voudrais pas vous offenser... vous êtes des fonctionnaires qui remplissent la tâche qu'on leur a confiée... mais je trouve beaucoup à redire au sujet de tous ces programmes, notamment le PIL, le PAQ et la PACLE. Ce sont des solutions inappropriées, et je ne voudrais pas qu'on dépense encore plus d'argent pour en justifier l'existence.

Le programme PIL est devenu Canada au travail et j'espère que nous en verrons la fin au printemps. Il ne sert à rien de gaspiller encore de l'argent à ce programme. Les résultats sont nuls.

Un des témoins a dit que les fonctionnaires font des recommandations au ministre à titre confidentiel. Je le comprends, mais lorsque vous ferez votre prochaine recommandation, j'espère que vous tiendrez compte de mes propos et des horreurs que je vais vous raconter au sujet de garçons que je connais personnellement.

Il y a eu un projet par exemple entre Portage et Winnipeg, sur une distance de 50 milles. On y amenait des étudiants qui



*[Texte]*

road, and they went down with their little pads and marked one Player's cigarette box, one Standard Oil can, and one Labatt's beer bottle; and they went the 50 miles. They were taken out in the morning; they were picked up at noon and taken to eat; taken back; taken in at night. They never picked anything up.

Now the taxpayers living along the side of the road—these were farmers; they were seeding, cultivating their land—saw this, day by day. There is no way that you or anybody, good as you may be, can go to that area and justify that cost to those people who were paying the bill. It was just—well, it is one of the reasons why the Liberals are not in power today.

There were comments by Mr. Lamontagne that we did not have the resources; that we need more resources. After 16 years in power, I am surprised he made a statement like that, because they were there for 16 years to put these programs in place. It is odd to me that they are criticizing them in that way today.

I think I agree with you, we have plenty of resources. We may need to sift them out in the departments and get employee X on a particular job that he is good at, but there are lots of people who can be moved sideways. And I will point to the fact that, in 1978, we had the big cutback in the fall, but that Sinclair Stevens found, this summer, some 99 Public Service employees still wandering around these buildings. They had no position, their positions were cut, but they were still wandering around here. Now, the taxpayers were paying them. And I think that just shoots a hole in the fact that there are no employees around here.

The other thing that I want to get at here is what plans has the Office of the Comptroller General in place to upgrade and extend evaluation process in his office and throughout government departments and agencies? And are there programs for recruiting—and this is the one that gets me—and/or retraining personnel in this area? I do not mind the retraining, but are there plans to recruit people for this?

**Mr. Goodwin:** If that question implies, sir, recruiting from outside of the Public Service ...

**Mr. Cameron:** Bringing more staff on the payroll is what I am coming at.

**Mr. Goodwin:** No. The answer is, that would not be our position. I think our position would, however, be that there is a need for retraining and upgrading ...

**Mr. Cameron:** I agree.

**Mr. Goodwin:** ... and the reallocation of resources to the function.

**Mr. Cameron:** Right, I agree with that. I am just concerned that there would be more hired and put on the payroll. I also agree with the policy of when we need them for a short term that we go outside and contract the work in the public domain.

**Mr. Goodwin:** We also agree with that point.

**Mr. Cameron:** Okay. Those were my comments and questions on it.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Cameron.

*[Traduction]*

notaient ce qu'ils voyaient dans un calepin, un paquet de cigarettes Player's, une boîte de la Standard Oil, une bouteille de bière Labatt, sur une distance de 50 milles. On venait les chercher à midi, on leur donnait à manger, et on les ramenait le soir. Ils ne ramassaient jamais rien.

Les contribuables vivant le long de cette route, des agriculteurs qui cultivaient leurs champs, en étaient témoins jour après jour. Personne ne pourrait les convaincre que de telles dépenses sont justifiées. C'est une des raisons pour lesquelles les Libéraux ne sont plus au pouvoir.

Monsieur Lamontagne a signalé que nous ne disposons pas de ressources suffisantes. Je suis étonné d'une telle observation, après 16 ans de pouvoir, car ce sont eux les auteurs de ces programmes. Il est étrange qu'ils les critiquent maintenant.

Je conviens avec vous que nous disposons de ressources considérables. Il vaudrait peut-être mieux les répartir dans les ministères et confier à chaque employé la tâche où il excelle, bien des mutations latérales peuvent être effectuées. Je signale qu'en 1978, malgré qu'une réduction ait été imposée à l'automne, Sinclair Stevens a trouvé cet été encore 99 fonctionnaires qui se trouvaient encore là-bas, alors que leurs postes avaient été supprimés. Ce sont les contribuables qui devaient payer leurs traitements. On ne peut donc pas dire qu'il n'y a pas d'employés là-bas.

Je veux en venir à la question n° 6: Quels sont les projets du bureau du contrôleur général en vue d'améliorer et d'étendre le processus d'évaluation au sein de son bureau et de tous les ministères et organismes du gouvernement? Existe-t-il des programmes de recrutement ... et voici ce qui m'intéresse ... ou de formation du personnel dans ce domaine? Je ne m'oppose pas au recyclage, mais a-t-on l'intention d'embaucher des gens pour cela?

**M. Goodwin:** Si vous voulez dire recruter des gens de l'extérieur de la Fonction publique ...

**M. Cameron:** Inscrire d'autres employés à la feuille de paye, c'est ce que je veux dire.

**M. Goodwin:** Non. Ce n'est pas notre position, mais nous croyons qu'il faut procéder au recyclage ...

**M. Cameron:** J'en conviens.

**M. Goodwin:** ... et à une nouvelle affectation des ressources.

**M. Cameron:** Je suis d'accord. Je ne voudrais simplement pas qu'on embauche d'autre personnel. Je conviens aussi qu'il faut faire face aux besoins à court terme en s'adressant au secteur privé.

**M. Goodwin:** Nous sommes aussi d'accord.

**M. Cameron:** Très bien. J'ai terminé mes observations et mes questions là-dessus.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Cameron.

[Text]

Mr. Cook.

[Translation]

M. Cook.

• 1200

**Mr. Cook:** I have a procedural question, Mr. Chairman, and I require the advice of the Chair. We have an authentic expert at this particular meeting who has been working on LIP, and did over a number of years. Now, I have 10 minutes to question. Is it possible, sir, that I may transfer my 10 minutes to Mr. Hawkes in order that he may continue his most informed line of questioning?

**The Chairman:** Well, I had hoped to get to Mr. Hawkes on the second round. It may be difficult.

**Mr. Cook:** I am talking, sir, about my 10 minutes.

**An hon. Member:** As the next questioner, I would be agreeable.

**The Chairman:** Are you agreeable?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** We have general consent of the meeting to let Mr. Hawkes substitute for Mr. Cook. It is very generous of you.

**Mr. Cook:** When we reach an area in which I am an expert, then I will demand 10 minutes from Mr. Hawkes.

**The Chairman:** Ten minutes, Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Thank you very much, Mr. Chairman. I said at the outset that I was anxious to get on the public record some sense of the dilemma and then I will come back to two or three more.

Could I just turn to the Auditor General's department and ask the same question?

**Mr. Ferland:** Mr. Chairman, in our audit role, we never claim to always agree or always disagree with reality. There are certainly a number of discussions during an audit. We perceive points and we have to check them with the department. We discuss those points to see if we have the right perspective, if we are putting the right background to whatever we see or read or comment on, and so on. So, we do not always necessarily agree. On basic questions, however, we normally reach some agreement with the department, some understanding of problems.

In the case at hand, LIP, we have had a number of dealings with the department—briefings back and forth—on some minor technical questions. Yes, we did have problems in getting an agreement, but on fundamental questions like the criteria, the nature, of the LIP objectives, the extent of evaluation and reporting, I think we had a general agreement with the department.

**Mr. Hawkes:** Do you call something like the absence of a methodology volume, or the statement of recommendations and results without caution, an area of minor importance in your audit? What is important in the audit?

**Mr. Ferland:** No, I do not think it is an area of minor importance. We reported on it, as a matter of fact, in our report where the methodology was uncertain or when the

**M. Cook:** J'ai une question de procédure à poser, monsieur le président, et j'ai besoin de votre avis. Nous sommes en compagnie d'un expert qui s'est occupé du PIL pendant un certain nombre d'années. Je dispose de dix minutes et je voudrais savoir si je peux les céder à M. Hawkes afin qu'il puisse continuer de poser ses questions très éclairées?

**Le président:** J'espérais lui donner la parole au second tour. Ce sera peut-être difficile toutefois.

**M. Cook:** Je parle des dix minutes que vous deviez m'accorder.

**Une voix:** Je suis d'accord.

**Le président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le comité consent à ce que M. Hawkes remplace M. Cook. C'est très généreux.

**M. Cook:** Lorsque nous aborderons un sujet où je suis expert, je demanderai à M. Hawkes qu'il me rende mes dix minutes.

**Le président:** Dix minutes, monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Merci beaucoup, monsieur le président. J'ai dit dès le départ que je tenais à ce qu'on explique publiquement le dilemme et je passerai ensuite à deux ou trois autres questions.

Permettez-moi de poser la même question au bureau du vérificateur général.

**M. Ferland:** Monsieur le président, dans notre fonction de vérificateurs, nous ne prétendons pas être toujours en accord ou en désaccord complet avec la réalité. Des discussions ont certainement lieu pendant une vérification comptable, nous soulevons certains points et en discutons avec le ministère pour vérifier l'à-propos de notre démarche, pour vérifier que nous détenons toute l'information nécessaire. Donc, nous ne sommes pas toujours nécessairement d'accord. Pour ce qui est des questions fondamentales, toutefois, nous en venons habituellement à une entente avec le ministère.

Dans le cas qui nous occupe, le PIL, nous avons tenu un certain nombre de séances d'information avec le ministère au sujet de questions techniques mineures. Il a été en effet difficile de se mettre d'accord, mais nous y sommes parvenus pour des questions fondamentales comme les critères, la nature des objectifs du PIL, l'importance accordée à l'évaluation et à la présentation des rapports.

**M. Hawkes:** Croyez-vous que l'absence de manuel ou la présentation à l'avenant de recommandations et de résultats sont des aspects peu importants de votre vérification? Qu'est-ce qui est important alors?

**M. Ferland:** Non, je ne dis pas que ce sont des aspects peu importants. En fait, nous avons signalé dans notre rapport que la méthodologie était parfois incertaine ou que certains rap-

[Texte]

reporting did not take into account the inherent weaknesses into either the design or the instruments for measurement. We reported on it and I think we have had an agreement pretty well with the department on this question. So, it was not a basic area of disagreement.

**Mr. Hawkes:** The department agreed with you that there was a major flaw in the work in terms of the absence of methodology information and appropriate costs.

**Mr. Ferland:** We are talking here about six major studies. Some of the studies have a methodology content explaining the methodology that was used, explaining the weaknesses and the strengths of methodology, and the assumptions that had to be made. Other pieces of work were not accompanied by such an explanation in methodology and on the strengths and weaknesses, and those are the studies we are commenting on in the reporting. It is chapter 5.46 in our report.

**Mr. Hawkes:** I will go back to Mr. Upex. Which studies did and which studies did not?

**Mr. Upex:** I think my answer to your question, is, if I remember it correctly, there should be a distinction made between the presence or absence of a detailed statement of methodology and an assessment of strengths and weaknesses of the work and our department's reporting of that through its senior levels, in terms of implications. If I understood Recommendation 546 correctly, what the Auditor General is saying is, you did not do enough to communicate the details or the information concerning methodology and strengths and weaknesses of the report to the eventual users. I think we did agree with the Auditor General that we had no formal processes for doing it at the time. We do now.

• 1205

**Mr. Hawkes:** I am not entirely satisfied with that answer, but I will leave it and move to another one.

During my time in association with the department, you ran an econometric model on what happened to the taxpayers' dollars because of this program. Internal to the department you reached a conclusion that there was a net saving in the order of \$50 million from this provision of this program relative to other forms of income support which were available to the people employed. There was a major disagreement, I believe, with Treasury Board and the use of their econometric model on the same or a similar data base. Where they felt the program was expensive, you felt it saved taxpayers' dollars. Do any of the witnesses recall that?

**Mr. Upex:** I recall it was based on the use of the econometric models for analysis of the program, yes.

**Mr. Hawkes:** Was there in fact a disagreement between two government departments?

**Mr. Upex:** I am not sure how to answer that, because I cannot recall whether there was a disagreement between departments or a disagreement between a number of experts in the field—if I may use that word—who at the time were perhaps discussing the relative merits of different analytical approaches using econometric models.

[Traduction]

ports ne tenaient pas compte des faiblesses inhérentes des techniques ou des outils de mesure. Nous en avons fait rapport, avec l'accord du ministère en question. Il n'a donc pas divergé d'opinions là-dessus.

**M. Hawkes:** Le ministère a reconnu cette lacune importante, notamment l'absence de renseignements sur les méthodes à suivre et d'évaluation des coûts.

**M. Ferland:** Nous parlons ici de six études principales. Certaines études expliquent la nature des méthodes utilisées, leurs points faibles et forts, et les hypothèses utilisées. D'autres ne faisaient pas allusion à la méthodologie, et ce sont sur ces dernières que portent nos observations au chapitre 5.46 de notre rapport.

**M. Hawkes:** Je reviens à M. Upex. Dans quelle étude la méthodologie était-elle expliquée et dans quelles autres ne l'était-elle pas?

**M. Upex:** Il faudrait établir une distinction entre la présence ou l'absence d'un énoncé détaillé de la méthodologie et d'une évaluation des points faibles et forts, et la façon dont notre ministère fait rapport des répercussions au palier supérieur. Au point 5.46, le Vérificateur général déclare que nous n'avons pas pris suffisamment de mesures pour communiquer aux utilisateurs éventuels les détails ou les renseignements concernant la méthodologie ainsi que les points forts et les faiblesses. Nous étions d'accord avec le Vérificateur général pour dire que nous n'avions pas de procédé établi pour ce faire à l'époque. Maintenant, les choses ont changé.

**M. Hawkes:** Cette réponse ne me satisfait pas entièrement mais je vais passer à un autre sujet.

Quand je travaillais au ministère, on étudiait, grâce à un modèle économétrique, l'utilisation faite de l'argent des contribuables dans le cadre de ce programme-ci. Le ministère a conclu qu'il réalisait une économie nette de 50 millions de dollars grâce à cet aspect du programme relatif aux autres formes de soutien du revenu disponibles aux salariés. Je crois savoir que le Conseil du Trésor était en profond désaccord quant à l'utilisation de ce modèle économétrique au moyen des mêmes données; en effet, il estimait le programme coûteux alors que vous pensiez qu'il permettait d'épargner l'argent des contribuables. Les témoins se rappellent-ils cette situation?

**M. Upex:** Je me souviens qu'il était question de l'utilisation de modèles économétriques pour évaluer le programme.

**M. Hawkes:** Les deux ministères étaient-ils en désaccord?

**M. Upex:** Je ne me souviens pas s'il y avait désaccord entre les ministères ou bien entre les spécialistes du domaine, si je puis m'exprimer ainsi, lesquels à l'époque, discutaient peut-être simplement des avantages relatifs des diverses méthodes analytiques faisant appel à des modèles économétriques.



[Text]

**The Chairman:** Is anybody else in a position to comment on that?

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, I believe Mr. Midgley was not there at that time. I was not there at the time.

**Mr. Campbell:** If I could just add to that, Mr. Chairman: this is some years ago and I must say my recollection is not entirely clear. I do recall there was some dispute of the nature to which Mr. Hawkes has referred. I believe it was a dispute largely at the level of analysts, as has been indicated. Certainly there were two different views among analysts in two different departments over the applicability and utility of some of the models it was being proposed be used.

**Mr. Hawkes:** Okay. Part of what I am . . .

**The Chairman:** Your last question, Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Oh, I can make it a dilly.

It was my understanding at that time that a piece of research to be contracted out to the private sector had to be approved internally as something worth doing and therefore you should seek consultants. You had to get some kind of approval from Statistics Canada. You had to get Treasury Board program approval, Treasury Board contract approval, some politicians involved in this mix, and some approval from the consultants to carry out the work in the time frame. What kind of impact does this have on the quality of the study when you have to move across so many government departments and at the same time be conscious—at least in this day and age—of the fact that the Auditor General is coming in behind with whatever expertise he can bring to criticize the kind of work you have done? What are the problems and what is the impact on the quality of work you do because of this variety of interfacing demands?

**Mr. Midgley:** Mr. Chairman, I think it is correct to say there are many steps one has to go through in doing evaluation. Evaluation results really have an impact, if they are available in the appropriate time frame, when decisions have to be made. An evaluation which provides results after a decision has been made is not always very helpful. This does put constraints on the opening which is available in undertaking an evaluation, and I think it is fair to say that one can set up very ideal models in a theoretical sense, that one might wish to pursue, that there is a certain amount of reality in both the timing and the complications that one has to bring to bear to enable us to provide a product within the timeframe. That does mean in some cases that there are areas of interest which we may have wished to probe further in depth but because of time we are unable to do so.

• 1210

**The Chairman:** Thank you, Mr. Midgley, thank you, Mr. Hawkes.

We only have something less than 20 minutes so I would like you, if you can, to shorten your questions and your time. You do not have to but I would prefer if you did.

I have Mr. Murta, Mr. Fennell and Mr. Taylor who have not yet asked questions. Mr. Murta.

[Translation]

**Le président:** Quelqu'un peut-il intervenir à ce propos?

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, je crois que M. Midgley n'était pas là à l'époque. Moi non plus.

**M. Campbell:** Cela se passait il y a plusieurs années et mes souvenirs ne sont pas parfaitement clairs. Je me souviens d'un conflit identique à celui auquel M. Hawkes vient de faire allusion. Comme il l'a indiqué, c'était un conflit essentiellement au niveau des analystes. Les analystes des deux ministères n'étaient pas d'accord sur la manière d'appliquer et d'utiliser certains des modèles proposés.

**M. Hawkes:** Très bien. Ce que je veux . . .

**Le président:** Ce sera votre dernière question.

**M. Hawkes:** Elle n'en sera pas moins importante!

Je croyais à l'époque que tout travail de recherche devant faire l'objet d'un contrat avec l'extérieur devait être approuvé comme présentant une utilité certaine et, par conséquent, vous étiez censé aller à la recherche d'experts-conseils. Il vous fallait obtenir une autorisation de Statistique Canada. Il fallait que le Conseil du Trésor approuve le programme puis le contrat, ce qui impliquait certains hommes politiques, et, ensuite, les experts-conseils devaient accepter d'effectuer les travaux dans les délais prévus. Quelle est, sur la qualité de l'étude, l'incidence du fait qu'il faut passer par tant de ministères, et que le Vérificateur général va ensuite venir critiquer tous ces efforts?

**M. Midgley:** Monsieur le président, toute évaluation se fait, bien sûr, en plusieurs étapes. S'ils sont disponibles dans les délais appropriés, les résultats d'une évaluation auront bien sûr une incidence sur les décisions qui sont prises. Une évaluation dont les résultats sont fournis après que la décision est prise n'a pas toujours grande utilité. Cela réduit les possibilités qui vous sont offertes quand vous entreprenez une évaluation et l'on peut dire qu'il est possible de créer des modèles théoriquement parfaits, mais qu'il faut tenir compte des délais et des complications qui pourront empêcher de fournir un produit à la date voulue. Ainsi, dans certains cas, est-on obligé de ne pas approfondir certains domaines intéressants faute de temps.

**Le président:** Merci, monsieur Midgley, merci, monsieur Hawkes.

Il ne nous reste que 20 minutes, aussi je préférerais que vous soyez brefs.

Sont inscrits sur ma liste MM. Murta, Fennell et Taylor. Monsieur Murta, vous avez la parole.



[Texte]

**Mr. Murta:** Yes, Mr. Chairman. I have two or three short questions. This is to the Auditor General's department.

The *Opening Remarks for LIP* on page 2, at the end of the first paragraph, to me is a statement that stands out pretty clearly when it says:

The lack of a clear definition and common understanding provided little direction for the measurement of results.

We are dealing with 1974 and that area. Can you tell the Committee in your opinion whose fault it was that there was not a clear definition and understanding and direction? It is one thing to make the statement, but was it the department, the government, the Cabinet, the Ministry? Where in effect does the buck have to stop?

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. R. B. Robinson:** Mr. Chairman, this is an important question that we have spent a lot of time thinking about in our work in the program evaluation area. You have observed that our first criterion is that objectives should be specified as precisely as possible.

We feel that it is often appropriate or inevitable because of the pressures of time that objectives as stated in legislation will not necessarily be as precise as one would wish to go and do a measurement of the impact of a program, and it is incumbent on the department to work toward clarification and increased precision in the statement of objectives.

In this case and in other cases that we have reviewed in SPICE, we think it is extremely important that, before we invest substantial and scarce resources in program evaluation, we see it ensured internally within government that the objectives against which we are evaluating have been clearly stated and in a real sense the outcomes that we are trying to measure are measurable. When we leave the objective at a very general and broad state as we did in community betterment and pursue community betterment whatever that might mean, we fear that this is a bad research technology and will give us diffused answers at best.

We think, before the evaluation is undertaken, the objectives should be clarified by the government.

**Mr. Murta:** All right. To get this clear in my mind, until you made your last statement, are you saying that it is all right for the government to set down the broad objectives but it is incumbent upon the department to narrow those objectives down and in this case, back in 1974, this did not happen, it did not take place, or should the government set the objectives tightly enough that the department follows them without much question, so to speak?

**The Chairman:** In terms of legislation, Mr. Murta, or regulation?

**Mr. Murta:** I suppose in terms of both in this case. Possibly the question of regulation, I guess, might be just as germane to this as anything.

**Mr. R. B. Robinson:** Mr. Chairman, we would hope for as much clarity as can be provided from government, from the legislators, and we would expect that when that clarity has been given to the extent that is necessary, the department will

[Traduction]

**M. Murta:** Oui, monsieur le président. Permettez-moi de poser 2 ou 3 brèves questions aux représentants du Vérificateur général.

A la page 2 de votre déclaration préliminaire sur le programme «PIL» se trouve la déclaration suivante:

L'absence d'une définition précise et d'un consensus sur la question ne facilitait guère la mesure des résultats.

Nous parlons là de l'année 1974 environ. A votre avis, à qui la faute de cette absence d'une définition précise et d'un consensus sur la question? Au ministère, au gouvernement, au Cabinet? A qui la responsabilité?

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. R. B. Robinson:** Monsieur le président, nous avons longtemps réfléchi à cette question dans le cadre de nos travaux d'évaluation du programme. Vous avez pu remarquer que, conformément à notre premier critère, les objectifs doivent être spécifiés aussi précisément que possible.

Pour des questions de temps, il est parfois impossible que les objectifs d'une loi, en ce qui a trait à l'évaluation d'un programme, soient aussi précis qu'on le souhaiterait et c'est alors au ministère qu'il incombe d'apporter plus de clarification et de précision à la déclaration des objectifs.

Dans le cadre du TRACE, nous estimons essentiel, avant d'investir les ressources dont nous disposons dans l'évaluation d'un programme, de nous assurer que les objectifs sur lesquels nos travaux s'appuient ont été fixés de manière claire et précise et que les résultats que nous cherchons à mesurer sont mesurables. Quand les objectifs sont vagues, comme en ce qui concerne l'amélioration communautaire, nous craignons de devoir nous appuyer sur des éléments instables qui, dans le meilleur des cas, ne pourraient nous donner que des réponses floues.

Avant qu'une évaluation soit entreprise, le gouvernement devrait préciser les objectifs.

**M. Murta:** Très bien. Voulez-vous dire que le gouvernement peut fixer des objectifs globaux, mais qu'il incombe au ministère de les préciser, ce qui n'a pas été le cas à propos de ce qui nous intéresse et qui remonte à 1974. Ne serait-ce pas préférable que le gouvernement fixe des objectifs précis que le ministère n'aura, pour ainsi dire, pas trop de problèmes à comprendre.

**Le président:** Monsieur Murta, vous parlez de la loi ou des règlements?

**M. Murta:** Des deux. Peut-être la question des règlements convient-elle parfaitement à ce qui nous intéresse.

**M. R. B. Robinson:** Monsieur le président, nous souhaitons toujours que le gouvernement, le législateur, soit aussi clair que possible et c'est ensuite le ministère qui clarifie et qui précise les objectifs et les résultats du programme.

[Text]

clarify further and make more precise the objectives and the outcomes of the program.

**Mr. Murta:** Could I say then, to finalize this particular aspect of my question, that what happened in the cases that we are talking about now was that there probably was not enough clarification and guidelines from the government to the bureaucracy and then in turn the bureaucracy never questioned what they were given. Would this be a correct assumption of what you said?

[Translation]

**M. Murta:** En ce qui concerne le cas qui nous intéresse, le gouvernement n'a peut-être pas donné de directives suffisamment claires et précises aux bureaucrates qui, à leur tour, n'ont jamais tenu à préciser ce qui leur avait été donné. Ai-je bien résumé vos déclarations?

• 1215

**Mr. R. B. Robinson:** I think that is a fair summary, yes.

**Mr. Murta:** Okay. I have just two more short questions. This is to the department. It has to do with coming back to 1979. Does the department have any policies in terms of providing parliamentarians with reports on evaluations? Is there any kind of an ongoing situation where that will take place? The other aspect of my question, and I will stop at this, is the whole question of freedom of information legislation which is or will be before Parliament. What kind of an impact does the department see in terms of reporting procedures under freedom of information?

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, we have made many evaluation reports available to the general public. It has been basically our general philosophy to make pretty well all of these reports available.

In terms of freedom of information, I believe that we will be releasing all evaluation reports. However, the recommendations to the minister, if my understanding of the bill is correct, would not be made public. It would stop short of recommendations made to the ministers. The findings of the evaluations would be made public whereas the recommendations to the minister would be privy to the minister. This is my interpretation and, naturally, we will conform to the Freedom of Information bill that will be approved by Parliament.

**Mr. Murta:** Thank you. Mr. Goodwin would like to add something to that.

**Mr. Goodwin:** If I could, Mr. Chairman, assuming that the Freedom of Information bill is passed, roughly in current form, our position in the Office of the Comptroller General is that we would be very conscious of separating, if you like, the factual-based portion of the study and the recommendations that flow from it so that there would be no argument made that information which should be legitimately in the public domain would be withheld because that particular piece of documentation contained a page or two or three, or whatever, of recommendations. We would be making that point very clear to the community at large, that this is the process we would expect departments to follow.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Fennell and Mr. Taylor, I hope you can divide the remaining 12 minutes available to us.

**Mr. Fennell:** I have a very short question. It is a follow-up. I think Mr. Lamontagne was on the question but I did not get the answer from Mr. Goodwin. I do not know if it was the same question, but when these programs are dreamed up by

**M. R. B. Robinson:** J'estime que oui.

**M. Murta:** Très bien. Permettez-moi de poser deux brèves questions aux représentants du Ministère, et j'en reviendrai à ce propos à la période actuelle. Le Ministère suit-il une politique particulière pour fournir aux parlementaires des rapports sur les évaluations? D'autre part, de l'avis du Ministère, quelle sera l'incidence des mesures concernant le libre accès à l'information sur les procédures de rapport?

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, nous avons déjà publié beaucoup de rapports d'évaluation. Nous avons pour principe général de les diffuser le plus largement possible.

En ce qui concerne le libre accès à l'information, je pense que nous publierons tous les rapports d'évaluation. Je crois cependant savoir que, conformément au projet de loi, les recommandations formulées au ministre ne seront pas publiées. Tous les documents seront donc publiés, sauf les recommandations au ministre. C'est là, bien sûr, mon interprétation et nous suivrons la Loi sur l'accès à l'information que le Parlement aura adoptée.

**M. Murta:** Je vous remercie. Monsieur Goodwin, avez-vous autre chose à ajouter?

**M. Goodwin:** Si le projet de loi sur l'accès à l'information est adopté dans son état actuel, au Bureau du contrôleur général, nous veillerons soigneusement à distinguer, dans chaque étude, entre les faits et les recommandations formulées à partir de ces faits pour que l'on ne fasse pas valoir par la suite que des renseignements qui auraient dû être publiés ont été tenus secrets. C'est ainsi que nous voulons voir les ministères agir.

**Le président:** Merci. Monsieur Fennell, monsieur Taylor, j'espère que vous pourrez vous répartir les 12 minutes qui nous restent.

**M. Fennell:** J'ai une brève question à poser, qui fera suite à celle de M. Lamontagne; j'ai mal entendu la réponse de M. Goodwin. J'aimerais savoir si le contrôleur général donne son



[Texte]

the department are they run past the Comptroller General as to their validity, their viability and whether they are in the right direction?

**The Chairman:** Of course, there was no Comptroller General when this program was dreamed up, but what is the current procedure? Mr. Goodwin.

**Mr. Goodwin:** Mr. Chairman, at the moment the Comptroller General has no line authority to intervene and make observations on the structure of programs. That is very much the role of the Treasury Board Secretariat, particularly the Programs Branch within that. However, our policy requires that evaluation be a consideration in the design of the programs. If I might anticipate, we would like to have perhaps a cut at the larger more substantial programs in order to make our observations on, if you like, the ex ante evaluation mechanisms that could be placed on programs so that down the road one does have the kinds of things that the Auditor General is, in our judgment, correctly pointing out, clarity of objectives and intermediate goals, the kinds of things that one would look for in an evaluation.

**The Chairman:** Is that also part of the IMPACT study?

**Mr. Goodwin:** No, that is not, Mr. Chairman. IMPACT refers to the processes and procedures within departments in order to conduct management controls, including program evaluation, but that deals with the procedural aspects of what happens within departments and the kinds of policies that they have.

• 1220

**The Chairman:** Mr. Fennell.

**Mr. Fennell:** That sort of covers it. I just wonder, if these new programs are developed, if there is some consultation either with the Auditor General of the past and the Comptroller General, currently, if it would not help in eliminating the problem that has been caused through the LIP programs and the OFY, and the others. That is really the reason for my question. In private enterprise, which I am more familiar with, it is usually run by the comptroller before it is put into effect.

**The Chairman:** I think it is an important point and that is why I asked about impact, because I understand that there will be internal comptrollers in departments so that procedures will be in place to conduct before-the-fact evaluations of these programs?

**Mr. Goodwin:** Mr. Chairman, there are no obligations for departments to put in place a comptroller per se, but certainly everything that is being addressed through impact is comprehensive in terms of the management practices and controls in the departments, and certainly one can anticipate that within the department there would be more attention paid perhaps to the structure of particular programs. I understood the earlier question, however, being the central agency of the Comptroller General.

**Mr. Fennell:** One last question: Does the comptroller in the department come under your jurisdiction?

[Traduction]

avis sur la validité et la fiabilité des programmes lorsqu'ils sont à l'étape de l'élaboration?

**Le président:** Quand ce programme-ci a été élaboré, le poste de contrôleur général n'avait pas encore été créé. Cependant, M. Goodwin, quelle est la procédure actuelle?

**M. Goodwin:** Monsieur le président, à l'heure actuelle, le contrôleur général n'a aucun pouvoir hiérarchique pour faire des observations sur la structure des programmes. C'est le secrétariat du Conseil du Trésor, et notamment sa direction des programmes qui joue ce rôle. Cependant, dans nos exercices d'évaluation, nous nous intéressons également à la façon dont les programmes ont été élaborés. Nous aimerions pouvoir jeter un coup d'œil sur les programmes plus importants de façon à faire nos observations sur, disons, les mécanismes d'évaluation subjectifs qui pourraient être appliqués au programme pour atteindre ce que le vérificateur général vise, à juste titre à notre avis, je veux parler de la précision des objectifs et des buts intermédiaires, tout ce que l'on peut rechercher dans une évaluation.

**Le président:** Cela fait également partie de l'étude IMPAC.

**M. Goodwin:** Non, monsieur le président. L'IMPAC concerne les procédures utilisées dans les ministères pour contrôler la gestion, ce qui recouvre également l'évaluation des programmes, cela concerne donc les procédures, et les politiques ministérielles.

**Le président:** Monsieur Fennell.

**M. Fennell:** Je crois que c'est complet. Je voudrais savoir si de nouveaux programmes sont mis au point, si une certaine consultation est en cours avec le vérificateur général, s'il ne serait pas utile d'éliminer les problèmes posés par les projets d'initiative locale et Perspectives-Jeunesse, de même que d'autres programmes. Voilà la véritable raison de ma question. Dans l'entreprise privée, secteur que je connais un peu mieux, le contrôleur effectue généralement une vérification avant de lancer de tels programmes.

**Le président:** A mon avis, c'est un élément très important, c'est pourquoi je me suis informé du IMPAC. Si je ne m'abuse, les ministères se doteront de contrôleurs chargés d'effectuer une évaluation préliminaire de ces programmes, n'est-ce pas?

**M. Goodwin:** Monsieur le président, les ministères ne sont pas obligés de nommer un contrôleur comme tel, mais les mesures prises dans le cadre de IMPAC seront certainement complètes, en ce sens qu'elles toucheront les pratiques et contrôles de la gestion dans les ministères. On peut certainement s'attendre à ce que dans les ministères, on porte plus d'attention à la structure des programmes. Toutefois, j'ai compris la question précédente, puisque je suis du Bureau du Contrôleur général.

**M. Fennell:** Une dernière question. Le contrôleur du ministère serait-il sous votre juridiction?

[Text]

**Mr. Goodwin:** By and large, of course, there are no comptrollers in the system per se. A few departments have a structure which closely parallels the concept that the Auditor General is referring to under this whole subject of a departmental comptroller. But there is not a tight functional relationship even between those officers in departments and the Office of the Comptroller General.

**Mr. Fennell:** Fine. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** Did I understand one of the answers to be that this entire program in the six years of operation created 3,500 man-years of work and 267 senior executive positions? Is that the answer that was given to a question, I think by Mr. Lamontagne? Is that correct?

**Mr. Campbell:** No.

**Mr. Taylor (Bow River):** Then how many jobs were created during that period in man-years?

**The Chairman:** Mr. Campbell.

**Mr. Campbell:** I am afraid I do not have with me the man-year figures but the number of jobs over that period range generally from 30,000 to 90,000, and those would in general, however, have been seasonal jobs, not full-year jobs.

**Mr. Taylor (Bow River):** Who gave this figure of 3,500 man-years a few minutes ago? What does that refer to?

**The Chairman:** Mr. Robinson.

**Mr. R. B. Robinson:** Mr. Chairman, there was a question about the level of resources, the extent of resources that could potentially be available in government in order to conduct studies of the impact of programs, the effectiveness of programs. I was referring to Paragraph 5.3 of the Annual Report which cites a 1974 Treasury Board examination of man-years to do with planning and evaluation functions in all of the departments of government, and 3,500 man-years and 267 senior executive positions were identified in 1974 as allocated to planning and evaluation. I was trying to make the point that there are substantial resources available in governments that could be redirected towards program evaluation.

**Mr. Taylor (Bow River):** And what are these senior executive positions doing before and after? Or were they created for this particular purpose?

**Mr. R. B. Robinson:** Mr. Chairman, it is my understanding that the positions were created as largely new positions in order to staff new functions which are identified in this area of planning and evaluation. As to the individuals who are incumbents or who were then incumbents in those positions, I do not have information.

**Mr. Taylor (Bow River):** But these were created for that particular purpose. Were they eliminated at the end of that function, or are they still in position?

• 1225

**Mr. R. B. Robinson:** Mr. Chairman, it is my understanding that these are, by and large, permanent positions that were

[Translation]

**M. Goodwin:** Bien sûr, dans l'ensemble, il n'y a pas de véritable contrôleur dans le système. Quelques ministères ont une structure assez proche de ce dont parlait le vérificateur général lorsqu'il faisait allusion à la nomination de contrôleurs ministériels. Toutefois, il n'existe pas de véritable relation opérationnelle entre ces services et le Bureau du contrôleur général, ni même entre ces services eux-mêmes.

**M. Fennell:** C'est bien. Merci.

**Le président:** Monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Ai-je bien entendu que dans l'ensemble, au cours de ces six années d'existence, ce programme a créé 3,500 années-hommes et 267 postes de cadres supérieurs? Est-ce bien la réponse donnée par M. Lamontagne? Est-ce juste?

**M. Campbell:** Non.

**M. Taylor (Bow River):** Alors, combien d'emplois et d'années-hommes ont-il été créés pendant cette période?

**Le président:** Monsieur Campbell.

**M. Campbell:** Je crains bien ne pas avoir ici les données sur les années-hommes, mais pendant cette période, nous avons créé entre 30,000 et 90,000 emplois; toutefois, dans l'ensemble, il s'agissait de postes saisonniers, et non d'emplois à plein temps.

**M. Taylor (Bow River):** Qui a parlé de 3,500 années-hommes, il y a quelques minutes? A quoi s'applique ce chiffre?

**Le président:** Monsieur Robinson.

**M. R. B. Robinson:** Monsieur le président, quelqu'un a posé une question sur la quantité des ressources qui pourraient être disponibles dans l'Administration pour mener des études sur l'impact et l'efficacité des programmes. J'ai fait allusion au paragraphe 5.3 du rapport annuel où l'on cite une étude réalisée en 1974 par le Conseil du Trésor et portant sur le nombre d'années-hommes consacrées à la planification et à l'évaluation dans tous les ministères gouvernementaux. En 1974, 3,500 années-hommes et 267 postes de cadres supérieurs étaient consacrés à la planification et à l'évaluation. J'essayais simplement de souligner que dans l'Administration, d'importantes ressources sont disponibles et pourraient être réorientées vers l'évaluation des programmes.

**M. Taylor (Bow River):** Que font ces cadres supérieurs avant et après l'évaluation? Ces postes ont-ils été créés particulièrement à cette fin?

**M. R. B. Robinson:** Si je ne m'abuse, il s'agissait essentiellement de postes nouvellement créés correspondant à de nouvelles fonctions de planification et d'évaluation. Quant aux personnes occupant ou ayant occupé ces postes, je n'ai aucun renseignement à ce sujet.

**M. Taylor (Bow River):** Ces postes ont donc été créés à cette fin précise. Ont-ils été éliminés à la fin du travail ou existent-ils toujours?

**M. R. B. Robinson:** Monsieur le président, si je ne m'abuse, ces postes sont généralement permanents et ont été créés pour



*[Texte]*

created as part of the complement of a department. A given department that had a very modest number of man-years in planning and evaluation in the early 1970s typically expanded that investment until, across government, we had a total of 3,500 man-years identified with planning and evaluation. So these are permanent, continuing positions that may be changed occasionally as departments change their priority and shift their structures, but, at the time of the study being referred to here, they represented permanent positions.

**Mr. Taylor (Bow River):** That is what I was afraid of.

The other point I wanted to mention is that the book says \$100 million was spent on this program. I assume that is for the six-year period.

**Mr. Ferland:** That is correct. But it is one thousand million dollars.

**Mr. Taylor (Bow River):** One thousand million dollars?

**Mr. Ferland:** Or a billion dollars.

**Mr. Taylor (Bow River):** One thousand million dollars, or a billion dollars. As for the jobs that were created, when the final pay cheque went out there were no more jobs. Is that right? That was the result in my own area. That finished it. The one thousand million dollars disappeared over that period and then that finished it.

My point is, would it not have been better to use that one thousand million dollars to create an industry that would have an ongoing effect and continual employment for many years? This is one of the things that bothers me in this type of program. We spend a large sum of money, it puts a little money in the pockets of people for a short period and then that is the finish of it. I know a lot of industries that, if they could get \$100,000, could add on five to fifteen people, expand their premises and create for the next 25 years. Was this ever considered by the department when they were looking at the unemployment situation?

**The Chairman:** Mr. Lafontaine.

**Mr. Lafontaine:** Mr. Chairman, as you will realize, it is a policy question. It is a policy decision that was made by the government at that time. But I believe LIP was in fact replaced the same year it died, or the year after, by Canada Works. Basically, these are decisions that governments make as to the orientation of their programs and how they create shot-term jobs and long-term jobs.

**Mr. Taylor (Bow River):** Yes, I know, but governments make decisions based largely on recommendations from the people who are permanent civil servants. So I do not think civil servants should just simply wipe it off and say, Well, the government made the decision and we had to do it. What was the basis of that decision's being made? Surely the permanent civil service has some responsibility there.

**Mr. Lafontaine:** I do not know. I was not there, Mr. Chairman, at that time.

**Mr. Taylor (Bow River):** Is Canada Works creating jobs? What did we learn from LIP?

*[Traduction]*

s'ajouter au personnel d'un ministère. Les ministères consacrant très peu d'années-hommes à la planification et à l'évaluation au début des années 70 ont développés ces activités si bien que, dans l'ensemble de l'Administration, près de 3,500 années-hommes sont consacrées à la planification et à l'évaluation. Il s'agit donc de postes permanents qui peuvent à l'occasion être modifiés lorsque les ministères changent leurs priorités ou leur organisation. Au moment où l'étude dont nous parlons a été réalisée, il s'agissait de postes permanents.

**M. Taylor (Bow River):** C'est bien ce que je craignais.

Je voudrais avoir une autre précision. Le rapport indique que 100 millions de dollars ont été consacrés à ce programme. Je présume que c'est pour toute la période de six ans.

**M. Ferland:** C'est exact. Toutefois, on parle de mille millions de dollars.

**M. Taylor (Bow River):** Mille millions de dollars?

**M. Ferland:** Ou un milliard de dollars.

**M. Taylor (Bow River):** Mille millions de dollars, ou un milliard de dollars. Quant aux postes créés, une fois le dernier chèque de paye envoyé, il n'y avait plus de postes. Est-ce juste? C'est ce qui s'est produit dans ma région. C'était fini. Mille millions de dollars ont été dépensés pendant cette période, et puis plus rien.

N'aurait-il pas été préférable de dépenser mille millions de dollars pour créer une industrie permanente employant des gens pendant de nombreuses années? Voilà l'une des choses qui m'embêtent dans ce type de programmes. Nous consacrons d'importantes sommes d'argent à des programmes qui mettent un peu plus de sous dans les poches des gens pour une courte période, puis plus rien. Je connais un grand nombre d'entreprises, qui, si elles pouvaient obtenir cent mille dollars, pourraient ajouter de 5 à 15 employés, prendre de l'expansion et créer de l'emploi pour les 25 prochaines années. Le ministère a-t-il envisagé cette possibilité quand il a étudié la situation du chômage?

**Le président:** Monsieur Lafontaine.

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, vous vous rendez bien compte qu'il s'agit d'une question de politique. A cette époque, le gouvernement a pris une décision politique. Je crois qu'en fait, le PIL a été remplacé l'année-même où il a pris fin, ou l'année suivante, par Canada au travail. Essentiellement, il s'agit-là de décisions que les gouvernements prennent quant à l'orientation de leurs programmes et à la façon dont ils créent des emplois à court et à long termes.

**M. Taylor (Bow River):** Oui, je le sais, mais les gouvernements prennent des décisions fondées pour une bonne part sur les recommandations des fonctionnaires en poste. Je crois donc que les fonctionnaires ne peuvent s'en laver tout simplement les mains et dire « bien, le gouvernement a pris cette décision et nous avons dû obéir. » Qu'est-ce qui a amené à cette décision? Les fonctionnaires permanents ont sûrement une certaine responsabilité dans cette affaire.

**M. Lafontaine:** Je ne sais pas. Je n'étais pas là à cette époque, monsieur le président.

**M. Taylor (Bow River):** Le programme Canada au travail crée-t-il des emplois? Qu'a-t-on appris de l'expérience PIL?

[Text]

**The Chairman:** But it is supposed to, is it not? Canada Works is supposed to bring into existence permanent jobs, is it not?

**Mr. Lafontaine:** It is creating jobs, Mr. Chairman.

**Mr. Taylor (Bow River):** So something we learned from the failures of LIP is now being effected through the Canada Works program. Is that right?

**Mr. de Jong:** If I might interject, Mr. Chairman, not all projects died when funding died. I was personally involved in three projects that are healthy, ongoing, one being an industrial project where the people are still making a decent income as a result of the LIP project. But this was done despite the design of the program.

**The Chairman:** Thank you for that intervention, Mr. de Jong.

That brings us to the end of our time. I would like to advise the Committee that we have received answers from the Deputy Minister of the Department of Transport to questions posed by you, Mr. Taylor. I presume you have received this material. I will instruct that these questions and answers be printed at the end of today's *Proceedings*.

I would remind members that we have a double session on Thursday from 9.30 a.m.

I would also like to authorize as an exhibit information we have received from Mr. Protheroe, the Assistant Deputy Minister of Transport, regarding the various award programs that exist for project managers and so on. You may recall that these questions were raised during our discussions on the Calgary airport and the icebreakers. This material, it would not be our intention to print it, but it is available with the Clerk and if anyone wishes to review it or to obtain copies from him, that can be done as well.

So with that I will adjourn to the call of the Chair.  
Thank you.

[Translation]

**Le président:** Ce serait normal, non? Le programme Canada au travail est censé créer des emplois permanents, n'est-ce pas?

**M. Lafontaine:** Monsieur le président, il en a créé.

**M. Taylor (Bow River):** Donc, dans l'application du programme Canada au travail, on tient compte des échecs du PIL, n'est-ce pas?

**M. de Jong:** Si vous le permettez, monsieur le président, tous les projets n'ont pas pris fin avec l'arrêt du financement. J'ai moi-même participé à trois projets réussis et toujours actifs, l'un d'entre eux étant une entreprise industrielle lancée grâce à un projet PIL et d'où les employés tirent encore un salaire raisonnable. Cela s'est fait malgré le caractère provisoire du programme lui-même.

**Le président:** Merci pour cette intervention, monsieur de Jong.

Notre temps est écoulé. J'avise les membres du Comité que nous avons reçu la réponse du sous-ministre des Transports aux questions soulevées par M. Taylor. Je présume que vous avez reçu ce document. Je ferai en sorte que ces questions et réponses soient annexées au compte-rendu d'aujourd'hui.

Je rappelle aux membres que nous aurons une double réunion jeudi, à compter de 9 h 30.

Je voudrais également annexer au compte-rendu les renseignements que nous avons reçus de M. Protheroe, sous-ministre adjoint des Transports, à propos des divers programmes de reconnaissance existants pour les gestionnaires de projets, etc. Vous vous rappellerez peut-être que ces questions ont été soulevées lors de nos discussions sur l'aéroport de Calgary et sur les brise-glaces. Nous n'avons pas l'intention de publier ces documents, mais ils sont disponibles auprès du greffier, et quiconque désire en obtenir des exemplaires peut les lui demander.

Ceci dit, la séance est levée jusqu'à nouvel ordre.

Merci.

## APPENDIX "PA-32"

HOUSE OF COMMONS  
CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADABY HAND

November 22, 1979

Mr. A Kroeger,  
Deputy Minister,  
Department of Transport,  
Room 2508, Tower C,  
Place de Ville,  
Queen Street,  
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Kroeger:

Reference is made to your appearance at the meeting of the Standing Committee on Public Accounts this day.

The following questions, which did not get into the record, have been submitted by Mr. Gordon Taylor, M.P. (Bow River) for reply:

Re: Calgary International Airport

- I. a) When did negotiations first begin with the Government of Alberta re: a new airport?
- b) When was the land purchased for the new airport?
- c) Please detail the cost of work and the nature of the work done on the existing airport (now called the old airport) between the dates under (a) and (b) above. (Give dates please.)
- II. a) When was a final decision made to proceed with a new airport?
- b) When did construction first begin?
- c) Please detail the work and cost of same carried out on the old airport between a) and b) above. (Please give dates.)

It is requested that answers to these questions be provided to the Clerk of the Standing Committee on Public Accounts as soon as possible and they will be provided to the Committee and to Mr. Taylor.

Yours sincerely,

J. D. W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee  
on Public Accounts

c.c. Mr. Gordon Taylor, M.P. (Bow River)

3 December 1979

Mr. J. D. W. Campbell,  
Clerk,  
Standing Committee on  
Public Accounts,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Campbell:

In response to your letter of November 22, 1979 concerning the additional questions raised by the Public Accounts Committee on November 22, 1979 with regard to the Calgary Air Terminal Building, the following information is offered in reply.

This information has been developed assuming the reference to "Airport" both old and new refers to the Air Terminal Building not the entire Airport Complex.

As a result, costing for such items as landing aids and additional support structures has not been included.

The sequence of events that led to the current Air Terminal Building at Calgary International Airport is as follows:

1964—1966	Transport Canada's airport systems analysis studies concluded the need: —to relieve existing terminal congestion —to plan for new terminal facilities to meet projected long term needs.
Apr. 1, 1967	The City of Calgary sold its holdings at the airport to Transport Canada.
Apr. 1968	A Consultant study by Acres Ltd. concluded that forecast demands of traffic at the Calgary International Airport could not be satisfied in the long term by continued development of the existing terminal area.  A decision was made by Transport Canada to perform spartan interim additions to the existing terminal building. Other terminal facilities would be designed and constructed to relieve immediate congestion and meet forecast traffic needs through an interim period of 5 years.
Dec. 6, 1968	Authorization for acquisition of land for airport expansion received.  Acres study was the basis for the original submission to Treasury Board as approved by T. B. Minute No. 683942 to authorize land acquisitions.

#### Negotiation Began With Province

Feb. 28, 1969	First meeting between the Federal and Provincial Governments was held in February 1969. This meeting dealt with the relocation of Highway No. 2.
Nov. 18, 1969	News Release No. 100-69 making public "Federal Department of Transport and Alberta Transportation reach agreement on Highway No. 2 relocation at the Calgary Airport".  Statement that "plan which has been adopted takes into account the Transport Department's conclusion, on the basis of detailed studies, that the new air passenger



terminal complex at the airport should be located in the area on the north east side of the main runway".

#### First Land Purchase

Feb. 24, 1969

1st title acquired in the land assembly package to the east of the Barlow Trail acquired for the future construction of parallel runway 16-34.

#### Subsequent Land Purchase Air Terminal Building

Apr. 11, 1969

1st title acquired of a total 320.7 acres of land to be used for direct air terminal complex development.

#### Ministerial Decision

May 20, 1971

Ministerial decision which confirmed new location for the air terminal. Announced planning for these new facilities would be commenced immediately. Several studies and public submissions presented in 1970 to Transport Canada led to this Ministerial decision.

Jan. 11, 1973

Authorization to proceed with the Calgary International Airport New Air Terminal Building sites in T. B. Minute No. 716726, stated "approval in principle to proceed with the construction of the first phase of a new Air Terminal Complex on the Calgary International Airport, and approval in principle of a staged long-term development plan".

#### Construction Began

Mar. 20, 1974

Construction began on the new Air Terminal Building with the Cast in Place Piling Foundation, Part I.

Jun. 4, 1976

Topping off Ceremony. Raising of the last section of steel decking to the roof of the connecting link.

Oct. 12, 1977

Official dedication of the new Air Terminal Building.

Oct. 29, 1977

Operational opening of the new Air Terminal Building.

A table showing the costs of various improvements to the old Air Terminal Building at various times during the period in question is attached for your information.

I trust that the foregoing information is satisfactory.

Yours sincerely,

S. D. Cameron  
by Arthur Kroeger

## EXISTING CALGARY AIR TERMINAL

## BUILDING CONSTRUCTION

1968—1975

QUESTION REFE- RENCE	YEAR	AWARD	DESCRIPTION	VALUE (\$000's)
I (c)	Jul. 30, 1968	Gallelli Const. Materials Ltd.	Widen & Overlay Apron 1 and Related Works (Part 1—Major Additions to Existing ATB)	\$ 503.1
I (c)	Oct. 25, 1968	Standard General Construction	Improvements to Existing Car Parking Lot (Part 2—Major Additions to Existing ATB)	\$ 138.5
I (c)	Feb. 20, 1969	Poole Construction	Extension of Operations Building, Part 3—Major Additions to ATB	\$1536.6
	Mar. 5, 1970	N.Y. Construction	Modifications to Building T-10 and Related Work	\$ 12.9
II (c)	Jul. 20, 1971	Apri's Heating Ltd.	Air Conditioning in Terminal Building	\$ 54.4
II (c)	Jun. 20, 1974	Western Industrial	Addition of Elevator, Washrooms and Emergency Exits at ATB	\$ 88.1
	Oct. 9, 1974	Boulder Construction	Baggage System Modification in ATB	\$ 74.7
	Nov. 12, 1974	Canmac Western Industries	Existing Terminal Parking Modifications	\$ 65.0
	Apr. 16, 1975	Atco Structures Ltd.	Temporary Holding Area at Gate 10	\$68.2

## APPENDICE «PA-32»

LETTRE MANUSCRITE

Le 22 novembre 1979

Monsieur A. Kroeger  
Sous-ministre  
Ministère des Transports  
Porte 2508, Tour C  
Place de Ville  
Rue Queen  
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

La présente fait suite à votre témoignage devant le Comité permanent des comptes publics aujourd'hui.

Les questions suivantes, qui n'ont pas été inscrites au compte rendu, ont été posées par M. Gordon Taylor, député de Bow River pour y donner suite:

Objet: Aéroport international de Calgary

- I. a) Quand les négociations sur le nouvel aéroport ont-elles commencé avec le gouvernement de l'Alberta?  
b) Quand a-t-on procédé à l'acquisition des terres pour le nouvel aéroport?  
c) Veuillez donner en détail le coût et la nature des travaux effectués à l'aéroport actuel (que l'on appelle maintenant l'ancien aéroport) entre les dates prévues comme réponse aux numéros a) et b) ci-dessus. (Prière de donner les dates).
- II. a) Quand la décision finale de construire le nouvel aéroport a-t-elle été prise?  
b) Quand les travaux de construction ont-ils commencé?  
c) Veuillez donner en détail la nature et le coût des travaux effectués à l'ancien aéroport entre les dates prévues comme réponse aux numéros a) et b) ci-dessus. (Prière de donner les dates).

Nous vous saurions gré de faire parvenir les réponses à ces questions au Greffier du Comité permanent des comptes publics le plus tôt possible afin qu'elles soient communiquées au Comité et à M. Taylor.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

J. D. W. Campbell  
Greffier  
Comité permanent des  
Comptes publics

c.c. M. Gordon Taylor, député de Bow River

Le 3 décembre 1979

Monsieur J. D. W. Campbell  
 Greffier  
 Comité permanent des comptes publics  
 Chambre des communes  
 Ottawa (Ontario)  
 K1A 0A6

Monsieur

En réponse à votre lettre du 22 novembre 1979 concernant les questions supplémentaires soulevées par le Comité des comptes publics le 22 novembre 1979 sur l'aérogare de l'aéroport international de Calgary, veuillez trouver ci-dessous les renseignements demandés:

Dans les renseignements suivants, nous entendons par l'ancien et le nouvel «aéroport», l'aérogare et non le complexe aéroportuaire dans son ensemble.

Ainsi, le coût des aides à l'atterrissage et des constructions supplémentaires de soutien n'est pas inclus.

Voici les diverses étapes qui ont précédé la construction de l'aérogare actuelle de l'aéroport international de Calgary:

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| 1964-1966                  | Les auteurs des études analytiques des systèmes d'aéroports de Transports Canada en ont conclu aux nécessités suivantes:<br>—soulager l'encombrement actuel à l'aérogare;<br>—prévoir de nouvelles aérogares pour répondre à la demande à long terme.   |
| 1 <sup>er</sup> avril 1967 | La ville de Calgary vend ses terrains de l'aéroport à Transports Canada.  |
| Avril 1968                 | Une étude d'experts-conseils de la maison Acres Ltd. en est venue à la conclusion que l'on ne pouvait, à long terme répondre à la demande prévisionnelle du trafic aérien à l'aéroport international de Calgary en élargissant indéfiniment les installations actuelles de l'aérogare.<br><br>Transports Canada a donc décidé d'effectuer des agrandissements provisoires et simples à l'aérogare actuelle. D'autres installations seraient conçues et réalisées pour soulager l'encombrement immédiat et répondre aux demandes prévisionnelles de trafic pendant une période provisoire de cinq ans. |
| 6 décembre 1968            | Autorisation accordée en vue de l'acquisition des terres destinées à l'expansion de l'aéroport.<br><br>L'étude de la maison Acres a servi de fondement à la présentation initiale faite au Conseil du Trésor approuvée par la décision du Conseil du Trésor n° 683942 autorisant l'achat des terres.  |

#### Début des négociations avec la province

- |                 |  |
|-----------------|--|
| 28 février 1969 | Première rencontre des représentants des gouvernements fédéral et provincial en février 1969 pour discuter du déplacement de l'autoroute n° 2. |
|-----------------|--|



- 18 novembre 1969      Communiqué n° 100-69: «Entente entre le ministère fédéral des Transports et le ministère des Transports de l'Alberta sur le déplacement de l'autoroute n° 2 à l'aéroport de Calgary».
- Le communiqué stipule que «les plans qui sont adoptés tiennent compte des conclusions du ministère des Transports fondées sur des études détaillées et que la nouvelle aérogare de l'aéroport doit être située au nord-est de la piste principale».

#### Première acquisition de terrains

- 24 février 1969      Premier droit de propriété acquis sur l'ensemble des terres à l'est du Barlow Trail destinées à la construction future de la piste parallèle 16-34.

#### Acquisitions ultérieures des terres pour l'aérogare

- 11 avril 1969      Premier droit de propriété acquis pour un total de 320,7 acres de terrains destinés à l'expansion directe du complexe aéroportuaire.

#### Décision du Ministère

- 20 mai 1971      Décision du Ministère confirmant le nouvel emplacement de l'aérogare. Le Ministère annonce que la planification de ces nouvelles installations commence immédiatement. Plusieurs études et des mémoires publics sont présentés en 1970 à Transports Canada et amène le Ministre à prendre cette décision.
- 11 janvier 1973      Autorisation de commencer les travaux de construction de la nouvelle aérogare de l'aéroport international de Calgary—décision du Conseil du Trésor n° 716726 qui contient «l'approbation en principe de la première phase de la construction du nouveau complexe aéroportuaire de l'aéroport international de Calgary et approbation en principe d'un plan d'expansion échelonné à long terme».

#### Début de la construction

- 20 mars 1974      Début de la construction de la nouvelle aérogare—installation des pieux coulés sur place, partie I.
- 4 juin 1976      Cérémonie du panachage. Montée de la dernière section du tablier d'acier pour le toit du bâtiment de liaison.
- 12 octobre 1977      Baptême officiel de la nouvelle aérogare.
- 29 octobre 1977      Ouverture officielle de la nouvelle aérogare.

Veuillez trouver ci-joint un tableau des coûts de diverses améliorations à l'ancienne aérogare au cours de la période en question.

J'ose croire que les renseignements susmentionnés vous satisferont.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Arthur Kroeger

## AÉROGARE ACTUELLE DE L'AÉROPORT DE CALGARY

## CONSTRUCTION

1968—1975

RENOI A LA QUESTION	ANNÉE	ADJUDICATION DU CONTRAT	DESCRIPTION	VALEUR (\$'000)
I c)	30 juillet 1968	Gallelli Construction Materials Ltd.	Élargissement et recouvrement de l'aire de trafic numéro 1 et travaux connexes (partie 1—Agrandissements importants à l'aérogare actuelle)	\$ 503,1
I c)	25 octobre 1968	Standard General Construction	Améliorations au parc de stationnement actuel (partie 2—Agrandissements importants à l'aérogare actuelle)	\$ 138,5
I c)	20 février 1969	Poole Construction	Rallonge du bâtiment des opérations, partie 3—Agrandissements importants à l'aérogare actuelle	\$1536,6
	5 mars 1970	N.Y. Construction	Modifications au bâtiment T-10 et travaux connexes	\$ 12,9
II c)	20 juillet 1971	Apri's Heating Ltd.	Système de climatisation dans l'aérogare	\$ 54,4
II c)	20 juin 1974	Western Industrial	Ajout d'ascenseurs, de salles de toilette et de sorties d'urgence à l'aérogare actuelle	\$ 88,1
	9 octobre 1974	Boulder Construction	Modifications au système d'acheminement des bagages dans l'aérogare actuelle	\$ 74,7
	12 novembre 1974	Canmac Western Industries	Modifications au parc de stationnement actuel	\$ 65
	16 avril 1975	Atco Structures Ltd.	Aire d'attente temporaire à la porte 10	\$ 68,2





















If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. R. B. Robinson, Deputy Director General,  
Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE);

Mr. M. Ferland, Assistant Auditor General.

### *From the Office of the Comptroller General of Canada:*

Mr. D. K. Goodwin, Acting Deputy Secretary,  
Efficiency Evaluation Branch.

### *From the Department of Employment and Immigration:*

Mr. M. A. J. Lafontaine, Associate Deputy Minister;

Mr. D. R. Campbell, Executive Director,  
Labour Market Development;

Mr. I. Midgley, Director General,  
Program Evaluation Branch;

Mr. D. Upex, Acting Chief,  
Job Creation and Employment Services Division, Program  
Evaluation Branch.

### *Du bureau du Vérificateur général du Canada:*

M. R. B. Robinson, sous-directeur général,  
Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité  
(TRACE);

M. M. Ferland, vérificateur général adjoint.

### *Du bureau du Contrôleur général du Canada:*

M. D. K. Goodwin, sous-secrétaire intérimaire,  
Direction de l'évaluation de l'efficacité.

### *Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. M. A. J. Lafontaine, sous-ministre associé;

M. D. R. Campbell, directeur exécutif,  
Groupe du développement du marché du travail;

M. I. Midgley, directeur général,  
Évaluation des programmes;

M. D. Upex, chef intérimaire,  
Division de la création d'emplois et des services d'emplois,  
évaluation des programmes.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Thursday, December 13, 1979

Chairman: Mr. Don Johnston

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 13

Le jeudi 13 décembre 1979

Président: M. Don Johnston

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

The Auditor General of Canada's Report for the  
fiscal year ended March 31, 1978—Chapter 9—  
Contracting Procedures.

CONCERNANT:

Le Rapport du Vérificateur général du Canada  
pour l'année financière terminée le 31 mars  
1978—Chapitre 9—Procédés de Marchés.

APPEARING:

The Honourable Erik Nielsen,  
Minister of Public Works.

COMPARAÎT:

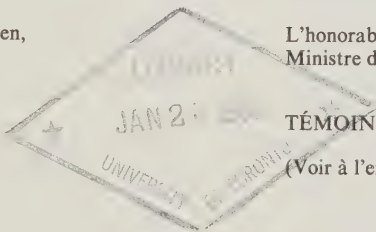
L'honorable Erik Nielsen,  
Ministre des Travaux publics.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



DEPOSITED IN PARLIAMENTARY MATERIAL

First Session of the  
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la  
trente et unième législature, 1979

STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Mr. Don Johnston

*Vice-Chairman:* Mr. Jim Hawkes

Messrs.

Berger	Deniger
Bujold	Desmarais
Cameron	Fennell
Clarke ( <i>Vancouver Quadra</i> )	Gamble
de Jong	

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Président:* M. Don Johnston

*Vice-président:* M. Jim Hawkes

Messieurs

Haliburton	Lamontagne
Halliday	Murta
Hovdebo	Taylor ( <i>Bow River</i> )
Joyal	Thacker—(19)

(Quorum 11)

*Le greffier du Comité*

J. D. D. Campbell

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Wednesday, December 12, 1979:

Mr. Hovdebo replaced Mr. Orlikow;

Mr. Clarke (*Vancouver Quadra*) replaced Mr. Bosley.

Thursday, December 13, 1979:

Mr. Haliburton replaced Mr. Murta;

Mr. Murta replaced Mr. Cook.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 12 décembre 1979:

M. Hovdebo remplace M. Orlikow;

M. Clarke (*Vancouver Quadra*) remplace M. Bosley.

Le jeudi 13 décembre 1979:

M. Haliburton remplace M. Murta;

M. Murta remplace M. Cook.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 13, 1979

(14)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:40 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Johnston, presiding.

*Members of the Committee present:* Messrs. Cameron, Clarke (*Vancouver Quadra*), Fennell, Haliburton, Halliday, Hawkes, Johnston, Murta, Taylor (*Bow River*) and Thacker.

*Other Member present:* Mr. Cook.

*Appearing:* The Honourable Erik Nielsen, Minister of Public Works.

*In attendance:* Mr. E. R. Adams, Research Branch, Library of Parliament.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Mr. R. M. Dubois, Deputy Auditor General. *From Treasury Board Secretariat:* Mr. P. Meyboom, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch. *From the Department of Supply and Services—Supply Administration:* Mr. G. A. Berger, Assistant Deputy Minister, Commercial Supply Service; Mr. A. W. Allan, Assistant Deputy Minister, Science and Engineering Procurement Service. *From the Department of Public Works:* Mr. J. A. H. Mackay, Deputy Minister; Mr. A. D. Wilson, Assistant Deputy Minister, Operations. *From the Department of Transport:* Mr. J. H. M. Spinks, Director, Material Management.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1978.

The Committee resumed consideration of Chapter 9—Contracting Procedures.

The Minister and Mr. Meyboom made statements and, with the witnesses, answered questions.

In accordance with an order of the Committee at the meeting held on Thursday, October 25, 1979, the Chairman authorized that the following documents be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

Responses of the Department of Supply and Services, Supply Administration, to paragraph 9.110 to 9.136 inclusive of the Auditor General's 1978 Report, filed with the Committee this date. (*See Appendix "PA-33"*)

Slide reproductions nos 1-18, used in briefing by Mr. P. Meyboom, Treasury Board Secretariat, on Thursday, December 13, 1979. (*See Appendix "PA-34"*)

Response data from Treasury Board Secretariat, dated December 13, 1979, respecting submissions approved by Treasury Board (October, 1978 and October, 1979). (*See Appendix "PA-35"*)

Department of Supply and Services—Supply Administration review of contracts completed during October, 1978 and October, 1979 to identify retroactive approvals/cost overruns. (*See Appendix "PA-36"*)

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 DÉCEMBRE 1979

(14)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de M. Johnston (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Cameron, Clarke (*Vancouver Quadra*), Fennell, Haliburton, Halliday, Hawkes, Johnston, Murta, Taylor (*Bow River*) et Thacker.

*Autre député présent:* M. Cook.

*Comparent:* L'honorable Erik Nielsen, ministre des Travaux publics.

*Aussi présent:* M. E. R. Adams, Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

*Témoins:* Du bureau du Vérificateur général du Canada: M. R. M. Dubois, sous-vérificateur général. *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:* M. P. Meyboom, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative. *Du ministère des Approvisionnements et Services—Administration des Approvisionnements:* M. G. A. Berger, sous-ministre adjoint, Approvisionnement commercial; M. A. W. Allan, sous-ministre adjoint, Approvisionnement scientifique et technique. *Du ministère des Travaux publics:* M. J. A. H. Mackay, sous-ministre; M. A. D. Wilson, sous-ministre adjoint, Opérations. *Du ministère des Transports:* M. J. H. M. Spinks, directeur, Gestion du matériel.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1978.

Le Comité reprend l'étude du chapitre 9—Procédés de marchés.

Le ministre et M. Meyboom font des déclarations puis, avec les témoins, répondent aux questions.

Conformément à un ordre de renvoi du Comité adopté à la séance du jeudi 25 octobre 1979, le président autorise que les documents suivants soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

Réponses du ministère des Approvisionnements et Services, Administration des approvisionnements, aux paragraphes 9.110 à 9.136 inclusivement du rapport de 1978 du Vérificateur général, déposées aujourd'hui auprès du Comité. (*Voir Appendice "PA-33"*)

Reproductions des diapositives n° 1 à 18 utilisées à la séance d'information par M. P. Meyboom, Secrétariat du Conseil du Trésor, jeudi 13 décembre 1979. (*Voir Appendice "PA-34"*)

Renseignements fournis par le Secrétariat du Conseil du trésor en date du 13 décembre 1979 concernant des mémoires approuvés par le Conseil du trésor (octobre 1978 et octobre 1979). (*Voir Appendice "PA-35"*)

Ministère des Approvisionnements et Services—Étude par l'administration des approvisionnements des marchés terminés en octobre 1978 et octobre 1979 afin de préciser les approbations avec effet rétroactif et les dépassements de coûts. (*Voir Appendice "PA-36"*)

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call  
of the Chair.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle  
convocation du président.

Le greffier du Comité

J. D. W. Campbell

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, December 13, 1979

*[Texte]*

**The Chairman:** I am calling this meeting to order. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons Standing Orders, the Committee is resuming consideration of the Report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1978, and in particular Chapter 9: Contracting Procedures. During our consideration of Chapter 9, the responses from the Department of Supply and Services Supply Administration, which have been circulated to you, will also be considered.

I would like to raise one item about the fifth report of your steering committee, which you may recall was read into the record on Tuesday. I know we do not have a quorum to adopt an amendment to it, but I would like to advise you that one item was omitted, although it was mentioned during the course of my remarks, and that is, there will be a meeting of the Public Accounts Committee next Wednesday, following the tabling of the Auditor General's Report in the House of Commons, at 3.30 p.m. Those of you who are here might note that and we will make sure notices are sent out to other members of the Committee.

I would like to introduce the Minister of Public Works, the Honourable Erik Nielsen, who very kindly agreed to be with us this morning. I think his participation will be helpful and in some ways a precedent to this Committee. I very much appreciate his attending.

In addition, I have the following witnesses, many of whom are familiar to you. From the Office of the Auditor General of Canada, to my right, we have Mr. R. M. Dubois, Deputy Auditor General, and Mr. J. H. Shaw, Principal.

From Treasury Board Secretariat, we have Mr. P. Meyboom, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch; Mr. E. Mastronardi, Assistant Secretary, Policy Development and Revision Division, Administrative Policy Branch; and Mr. J. G. Glashan, Assistant Secretary, Policy Implementation and Review Division, Administrative Policy Branch.

Then we have, from the Department of Supply and Services—Supply Administration, Mr. A. R. Bailey, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Service; Mr. A. W. Allan, Assistant Deputy Minister, Science and Engineering, Procurement Service; and Mr. G. A. Berger, Assistant Deputy Minister, Commercial Supply Service.

From Defence Construction Limited we have Mr. A. G. Bland, President and General Manager.

• 0937

And from the Department of Public Works we have Mr. J. A. H. Mackay, Deputy Minister; we have Mr. E. F. Atkins, Director, Management Audit; we have Mr. A. D. Wilson, Assistant Deputy Minister, Operations; and, not at the table, we have Mr. R. Giroux, Director General, Finance, and Mr. S. C. Ings, Director, Contract Policy and Administration.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 13 décembre 1979

*[Traduction]*

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît. Conformément à notre ordre de renvoi permanent, tel que prévu dans le règlement de la Chambre, le comité va reprendre l'étude du rapport du Vérificateur général du Canada pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1978 et plus particulièrement du chapitre 9 intitulé Procédés de marché. Au cours de l'examen de ce chapitre, nous étudierons les réponses fournies par le ministère des Approvisionnement et Services, Administration des approvisionnements, réponses qui vous ont déjà été remises.

Un mot à propos du cinquième rapport du comité de direction, qui a été consigné dans le compte rendu de mardi. Bien que nous n'ayons pas en ce moment le quorum requis pour adopter un amendement, je vous signale qu'il y a eu un oubli et, notamment, qu'une réunion du Comité des comptes publics est prévue à 15 h 30 mercredi prochain, après le dépôt en Chambre du rapport du Vérificateur général. Je verrai à ce que ceux qui ne sont pas ici aujourd'hui en soient avisés.

Maintenant, j'ai l'honneur de vous présenter le ministre des Travaux publics, M. Eric Nielsen, qui a très aimablement accepté d'être des nôtres ce matin. Sa participation nous sera certainement fort utile et créera même en quelque sorte un précédent. Je lui suis donc très reconnaissant.

Je vais maintenant vous présenter nos autres témoins, que vous connaissez peut-être déjà. A ma droite, il y a M. R. M. Dubois, sous-vérificateur général et M. J. H. Shaw, directeur principal.

Le secrétariat du Conseil du Trésor est représenté par M. P. Meyboom, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative; M. Mastronardi, secrétaire adjoint, élaboration et révision des politiques, direction de la politique administrative; et M. J. G. Glashan, secrétaire adjoint, Division de mise en œuvre et examen des politiques, Direction de la politique administrative.

Le ministère des Approvisionnement et Services, Administration des approvisionnements, est représenté par M. A. R. Bailey, sous-ministre adjoint, Gestion intégrée; M. A. W. Allan, sous-ministre adjoint, Approvisionnement scientifiques et techniques; M. G. A. Berger, sous-ministre adjoint, Approvisionnement commerciaux.

La firme Defence Construction Limited est représentée par son président directeur général, M. A. G. Bland.

• 0940

Le ministère des Travaux publics est représenté par M. J. A. H. Mackay, sous-ministre; M. E. F. Atkins, directeur, Vérification de la gestion; M. A. D. Wilson, sous-ministre adjoint, Exploitations; M. R. Giroux, directeur, Opérations financières et M. S. C. Ings, directeur, Politique et Administration des marchés; ces deux derniers sont assis derrière.



*[Text]*

For the Department of Transport we have Mr. J. H. M. Spinks, director, Material Management, and, not at the table, we have Mr. O. J. Lester, Contracts Policy Officer.

Then from the Department of Indian Affairs and Northern Development we have Mr. G. Y. Sebstyan, Director General, Engineering and Architecture Branch, and Mr. J. C. Morin, Director, Contracts and Services.

So we have a large array of witnesses this morning and because of that I would ask questioners to make sure that you put your questions through the Chair, so that I will have the opportunity of identifying the witnesses so that the transcript will be accurate.

I would also like you to note, just because you will see me leaving later on in this meeting, that unfortunately, much as I would like to be here throughout the morning because it is a very important session, I have to be at the Supreme Court for a decision in which I am involved, at 10.30. So I am going to ask Mr. Jim Hawkes to take the Chair as Vice-Chairman at 10.15.

I also understand that Mr. Nielsen has obligations at 10.45. So what we would like to do this morning is that, after the opening presentation, I would like basically to make Mr. Nielsen available for any comments you would like to make, Mr. Minister, and also to respond to questions at that point.

Now with that, I would like to turn the meeting over to Mr. Meyboom who, I understand, has a statement to make.

**Mr. P. Meyboom (Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** Thank you, Mr. Chairman. It is not so much a statement as a presentation. I would like to show you and members of your Committee, as you request, the procedures that apply in the Government of Canada with respect to contracting. The way I would like to do this, with your permission, is to show you a flow chart of the procedures in their entirety and then to explain to your Committee the rules that govern contracting in the Government of Canada: the Financial Administration Act, I will refer to the Government Contract Regulations, I will refer to Treasury Board policies, then I will briefly identify how bid solicitation and source selection takes place, how the approval process takes place, how contracts are awarded. I would like them to show you some statistics on contracts in the Government of Canada, then I would like to explain in a few words how contracts are administered and what is involved sometimes in post contract administration.

So with that brief introduction perhaps we should turn to the first chart. The first chart shows all the parties that are involved in the contracting process. It shows to the far left the department, any department that has a requirement for a particular activity or a particular project or a particular good or a building. That requirement is identified in the department and receives Treasury Board program approval, as it is called, which means that the department has the authority to carry out that particular activity.

Having that authority, the department then turns to one of the two central service agencies: the Department of Public Works in the case of construction, or the Department of Supply and Services in the case of the acquisition of goods or services.

*[Translation]*

Le ministère des Transports est représenté par M. J. H. M. Spinks, directeur, Gestion du matériel, et M. O. J. Lester, agent de la Politique des marchés.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord est représenté par M. G. Y. Sebstyan, directeur général, Génie et Architecture et M. J. C. Morin, directeur, Marchés et Services.

Vu le nombre important de nos témoins ce matin, je demanderai à tous les membres du Comité d'avoir l'obligeance de passer par le président en posant leurs questions, pour me permettre de nommer les témoins, afin d'assurer l'exactitude du compte rendu.

Par ailleurs, je serai obligé, à mon vif regret, de quitter la réunion pour me rendre à la Cour suprême, où je dois me présenter à 10h30 pour un jugement qui me concerne. Je demanderai donc à M. Jim Hawkes d'assurer la vice-présidence à partir de 10h15.

M. Nielsen devra quitter la réunion à 10h45. Après la déclaration d'ouverture, je demanderai donc au ministre de nous dire quelques mots et de répondre aux questions qui lui auront été posées.

Sur ce, je donne la parole à M. Meyboom.

**M. P. Meyboom (Sous-secrétaire, Direction la politique administrative, Secrétariat du conseil du Trésor):** Merci, monsieur le président. Si vous le permettez, je voudrais vous expliquer les procédés de marché tels qu'ils sont appliqués par le gouvernement fédéral. Je vais d'abord vous montrer un tableau schématique de l'ensemble de ces procédés de marché et, ensuite, vous en expliquer l'application, en invoquant notamment la Loi sur l'Administration financière, les règlements de marché du gouvernement, et la politique du Conseil du Trésor. J'essaierai ensuite de vous expliquer les modalités régissant les appels d'offres et le choix des sources d'approvisionnement; je vous montrerai aussi comment les contrats sont approuvés et adjugés. Vous verrez également des statistiques relatives aux marchés du gouvernement et j'essaierai de vous expliquer rapidement les modalités d'administration de ces marchés et ce que nous entendons par administration postérieure.

Après cette brève introduction, passons au premier graphique. Vous voyez ici toutes les parties intéressées aux procédés de marchés. À l'extrême gauche, se trouvent les ministères qui ont besoin d'une activité, d'un projet, d'un objet ou d'un immeuble. Le ministère ayant signifié son besoin, il doit être approuvé par le Conseil du Trésor, ce qui signifie que le ministère est autorisé à aller de l'avant.

Muni de cette autorisation, le ministère s'adresse à une des deux principales agences de services: soit le ministère des Travaux publics, s'il s'agit de construction, soit le ministère des Approvisionnements et Services, s'il s'agit d'achats de biens ou de services.



## [Texte]

In some other instances, shown by the bottom line, departments have the authority through the Government Contract Regulations, which I will explain in a minute, to go directly into the contracting activity. Those departments are, as you will see in a minute, the Department of Transport, Defence Construction Limited, and that is the reason why colleagues of those departments are here this morning.

In other instances those departments have to have Treasury Board approval before they go into a contract, and the same goes for the central service agencies, and therefore you see a dotted line going through Treasury Board approval because, as you will see in a minute, the Government Contract Regulations stipulate quite precisely what kinds of contracts require Treasury Board approval and what kinds of contracts can be entered into by the service agencies or by these specific departments directly.

We then have the contract administration phase, and again sometimes it is necessary, when the contract has to be changed and the contract has to be amended, to get Treasury Board approval for certain of those amendments. I will explain when and how.

• 0945

Finally, in the postcontract administration it sometimes happens that other payments are being made. Those are called claim settlements or disputes and those also require Treasury Board approval, as you can see. So this slide shows the activities that take place between the departments and the central service agencies in the contracting process, and on the top of the slide you will see at what stages Treasury Board approval comes in.

I will now, first of all, explain the rules of this game as they are...

**Mr. Hawkes:** Mr. Chairman, could we ask some questions?

**The Chairman:** I was just going to raise that point, Mr. Hawkes. I think it might be helpful, because of the complexity of the subject matter, if there were questions. At convenient moments through the presentation, perhaps we could raise a few with you.

In fact, it would seem sensible to do so each time we finish one part, if any of the members have questions. Would that be satisfactory to you, Dr. Meyboom?

**Mr. Meyboom:** That would be fine, Mr. Chairman.

**Mr. Hawkes:** Could I ask a brief question about this chart? Before going for Treasury Board program approval, is it not also true that departments must seek, in some cases, approval from other departments? I am thinking particularly of the social science field, if a department wants to do a survey it must seek approval from StatsCan, for instance. Are there not other sets of approvals here? And at what point do they come into that flow chart?

**The Chairman:** Dr. Meyboom.

**Mr. Meyboom:** I am not aware of other approvals, as such. The principle, perhaps with the only exception that you have just mentioned, Mr. Hawkes, is that departments in the execu-

## [Traduction]

Dans certains cas, les ministères sont autorisés, aux termes des règlements de marchés du gouvernement, que je vous expliquerai dans un instant, de procéder directement à l'exécution des marchés. Il s'agit notamment du ministère des Transports, Construction de défense Limitée; c'est d'ailleurs la raison pour laquelle ce ministère est représenté ce matin.

Les autres ministères doivent obtenir l'accord du Conseil du Trésor avant de passer une commande et ce même règlement est en application pour les agences du service central; c'est la raison pour laquelle l'accord du Conseil du Trésor est traversé par une ligne pointillée; les règlements des procédés de marchés du gouvernement stipulent quels marchés doivent être approuvés par le Conseil du Trésor et quels marchés peuvent être conclus directement par les agences de services ou les ministères sans l'accord préalable du Conseil du Trésor.

Au cours de la phase administrative, certains contrats doivent être changés ou modifiés, et, dans certains cas, ces modifications doivent être également approuvées par le Conseil du Trésor, ainsi que je vais vous l'expliquer.

Enfin, après l'exécution du contrat, certains paiements doivent encore être effectués, notamment en cas de réclamations ou de différends; pour effectuer ces paiements, il faut également obtenir l'accord préalable du Conseil du Trésor. Vous voyez donc ici les différentes activités afférentes aux marchés qui se déroulent entre les ministères et les agences du service central; tout en haut, vous voyez à quel niveau il faut obtenir l'accord du Conseil du Trésor.

Je vais maintenant vous expliquer les règles du jeu.

**M. Hawkes:** Monsieur le président, pourrions-nous poser des questions?

**Le président:** J'allais justement dire que, vu la complexité du problème, il serait peut-être utile que nous puissions vous poser des questions pendant votre exposé.

La chose à faire serait peut-être de vous poser des questions à la fin de chaque chapitre. Cela vous va, monsieur Meyboom?

**M. Meyboom:** C'est parfait, monsieur le président.

**M. Hawkes:** Je voudrais vous poser une brève question concernant ce graphique. Avant de demander l'accord du Conseil du Trésor, les ministères ne sont-ils pas tenus, dans certains cas, d'obtenir l'accord d'autres ministères? Ainsi, lorsqu'un ministère veut mener une enquête dans le domaine des sciences sociales, il doit obtenir l'accord de Statistiques Canada. Y a-t-il d'autres accords de ce type et où exactement s'insèrent-ils dans votre tableau?

**Le président:** Monsieur Meyboom.

**M. Meyboom:** A ma connaissance, c'est tout. En principe, la seule exception étant celle que vous venez d'évoquer, les ministères sont libres de déterminer leurs activités en vue de l'exécu-

*[Text]*

tion of their programs are free to determine what kind of activity they think ought to be undertaken. I do not think I have overlooked any other approvals, apart from the fact, of course, that the department has, through its own budget and a statement of its program objectives, parliamentary approval to do whatever that particular department is doing. That is an approval level that is higher still, of course, than the approval levels I am discussing on this slide in this presentation.

**Mr. Hawkes:** So we are in a situation where—let me just throw a hypothetical case at you—the Department of Indian Affairs could decide to build a school at a certain location and would not have to check with Environment Canada?

**Mr. Meyboom:** I would not think so.

**Mr. Hawkes:** They could pollute the nearby lake, or something of this kind . . .

**Mr. Meyboom:** Mr. Chairman, we have with us the director general of construction activities of the Department of Indian Affairs and Northern Development, Mr. Sebastyan, so you may want to direct your question to him.

**The Chairman:** Mr. Sebastyan.

**Mr. G. Y. Sebastyan (Director General, Engineering and Architecture Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development):** We have to go through an environmental review process and we would go into a contract only after such a process had been completed.

**Mr. Hawkes:** That would be internal to your department, sir?

**Mr. Sebastyan:** Not necessarily. It depends on how complex the problem is. If it is a simple environmental problem, probably we would handle it within the department; if it is not, we have to plug in the Department of the Environment in the process.

**The Chairman:** May I ask you this question, Mr. Sebastyan? Would the procedure be any different for your department, say in the case of the Indian school that Mr. Hawkes mentioned, than it would be for someone in the private sector engaged in similar construction on a location? In other words, are you subject, if you like, to the same external review and approval requirements that anybody else would be?

**Mr. Sebastyan:** No. Irrespective of which department it is, our subject is the environmental review process as established in government.

**The Chairman:** That is the point Mr. Hawkes was making.

**Mr. Sebastyan:** But that is pre-contract, that is away before, that is in the planning stage.

**Mr. Hawkes:** Yes. The issue I am trying to identify here is how many other departments are involved, if you like, in the pre-contracting phase. It seems to me that one of the costs to government, in the total cost of a project, is related to the number of departments you must involve at which stages. It just seemed to me that on this chart there are a lot of departments missing, perhaps, off the left-hand side.

**Mr. Meyboom:** I would point out, Mr. Chairman, That of course the presentation deals with financial approvals and

*[Translation]*

tion de leurs programmes. Je ne crois pas avoir oublié d'autres accords, étant bien entendu que les ministères doivent faire approuver leurs budgets et leurs différents objectifs par le Parlement, mais l'accord du Parlement se situe à un niveau supérieur à celui qui fait l'objet de mon exposé.

**M. Hawkes:** Prenons un cas hypothétique. Le ministère des Affaires Indiennes pourrait donc décider de faire construire une école sans consulter le ministère de l'Environnement?

**M. Meyboom:** Je ne pense pas.

**M. Hawkes:** Il pourrait polluer un lac par exemple.

**M. Meyboom:** Vous pourriez poser cette question à M. Sebastyan, le directeur général de la construction auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord.

**Le président:** Monsieur Sebastyan.

**M. G. Y. Sebastyan (Directeur général, génie et architecture, ministère des Affaires indiennes et du Nord):** Nous devrions entreprendre des travaux multiples, comme effectuer des études écologiques.

**M. Hawkes:** C'est le ministère lui-même qui se charge de ces études?

**M. Sebastyan:** Pas nécessairement; tout dépend de la complexité du problème. S'il est simple, c'est le ministère qui s'en charge. S'il est plus complexe, nous nous adressons au ministère de l'Environnement.

**Le président:** Est-ce que votre ministère est assujéti aux mêmes règlements qu'un entrepreneur du secteur privé qui se proposerait de construire une école, par exemple? Les modalités de contrôle sont-elles les mêmes pour un ministère et pour un particulier?

**M. Sebastyan:** Non. Tous les ministères sont assujettis au procédé de révision écologique du gouvernement.

**Le président:** C'est justement ce que M. Hawkes voulait savoir.

**M. Sebastyan:** Mais ceci intervient à la phase de planification et non pas du marché à proprement parler?

**M. Hawkes:** Je voulais justement savoir combien de ministères participent à cette phase avant l'adjudication des travaux. Les coûts globaux sont en effet fonction du nombre de ministères qui doivent participer à chaque phase. Il me semble que vous avez dû oublier pas mal de ministères, à la gauche de votre tableau.

**M. Meyboom:** Je vous ferai remarquer que ce tableau traite exclusivement des accords et des autorisations financières et

*[Texte]*

financial authorities. I am not talking about the kinds of administrative relations Mr. Hawkes was referring to. Much of those prior negotiations are not necessarily dealing with financial approvals at all. They have to do with consultation between departments, voluntarily or otherwise—that was explained a minute ago by Mr. Sebastyan. The highlight of this presentation has to do with financial authorities and financial approval levels and not with the kinds of surrounding administrative procedures you were referring to.

• 0950

**Mr. Hawkes:** So, when we see the words “Treasury Board’s program approval”, that is just financial approval?

**Mr. Meyboom:** That is exactly right, sir.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hawkes.

Shall we now move on?

**Mr. Meyboom:** The second slide shows very briefly the three sections of the Financial Administration Act that formed the foundation for everything else you will be hearing this morning. Section 5 says that the Treasury Board can act for the Queen’s Privy Council to set administrative policies for the Public Service of Canada; Section 34 says that the Governor-in-Council may make regulations with respect to contracting; and Section 73 says that the Governor-in-Council may make regulations with respect to contracting in three specific so-called Schedule C organizations, and those are the National Battlefields Commission, the National Capital Commission and Defence Construction Limited. And the reason that those three Schedule C corporations are dealt with is because they receive an appropriation from Parliament.

The next stage, then, is under Sections 34 and 73, where the Governor-in-Council has set certain regulations which are called the government contract regulations; and I would like to summarize them for you in the next slide.

The government contract regulations deal with the following issues. First of all, they show to which departments and agencies the regulations apply; and you can see that they apply to the departments and to branches that are designated as departments, such as Statistics Canada. They apply to all the Schedule B corporations.

By “Schedule A, B and C”, I refer to the schedules that are attached to the Financial Administration Act—and we are dealing with three Schedule C corporations, as I explained a minute ago.

The government contract regulations then say that there should be competitions for all contracts over \$15,000, unless there is an emergency and the delay would be injurious to public interest. It would not be in the public interest to compete where only one person is capable of doing the work—that is the famous Section 8 that your Committee has dealt with at an earlier session already. The method of competition for construction is public advertising, and for the acquisition of groups of services, either by advertising or by invitation from bidders’ lists.

*[Traduction]*

non pas des relations administratives évoquées par M. Hawkes. Ce genre de négociation, qui se déroule avant, ne comporte pas nécessairement des aspects financiers. Il s’agit essentiellement de consultations entre différents ministères, facultatives ou obligatoires, ainsi que M. Sebastyan vient de vous l’expliquer. J’ai essayé de vous expliquer les différents niveaux d’autorisations financières qui doivent intervenir et non pas les différentes procédures administratives évoquées par M. Hawkes.

**M. Hawkes:** Donc, il faut avoir l’autorisation des programmes par le Conseil du Trésor et vous entendez uniquement les accords au plan financier.

**M. Meyboom:** C’est exact.

**Le président:** Merci, monsieur Hawkes.

Nous allons poursuivre.

**M. Meyboom:** Cette deuxième diapositive vous montre les trois parties de la Loi sur l’administration financière qui constituent la base de tout ce que je vais vous expliquer ce matin. L’article 5 stipule que le Conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine en déterminant les politiques administratives de la Fonction publique du Canada; l’article 34 stipule que le gouverneur en conseil peut réglementer les procédures de marché; l’article 73 stipule que le gouverneur en conseil peut faire des règlements relativement au marché conclus pour trois organisations relevant de l’annexe C, notamment la Commission des champs de bataille nationaux, la Commission de la Capitale nationale et Construction de défense limitée. Ces trois sociétés de l’annexe reçoivent des crédits du Parlement.

Les articles 34 et 37 traitent des règlements fixés par le gouverneur en conseil, règlements connus sous le nom de règlements de marchés du gouvernement, que je vais vous résumer dans la diapositive suivante.

Ces règlements traitent des problèmes suivants; voilà, pour commencer, les ministères et agences régis par ces règlements; comme vous le voyez, ces règlements s’appliquent à des ministères et à des directions générales assimilées à des ministères, comme, par exemple, Statistique Canada. Ils s’appliquent également à toutes les sociétés relevant de l’annexe B.

Il s’agit des annexes A, B, C de la Loi sur l’administration financière. Il s’agit en l’occurrence de trois sociétés relevant de l’annexe C, comme je l’ai expliqué il y a un instant.

Les règlements prévoient que des concours doivent avoir lieu pour tous les marchés de plus de \$15,000, sauf en cas d’urgence et si un retard risque de nuire à l’intérêt public. Par ailleurs, il n’est pas dans l’intérêt public d’organiser un concours si une seule personne est susceptible d’effectuer les travaux, disposition faisant l’objet de l’article 8 qui a été examiné par le Comité. Pour des travaux de construction, ils doivent faire l’objet de publicité dans la presse et, pour des achats de services, il faut, soit faire de la publicité, soit choisir parmi une liste de soumissionneurs.



## [Text]

The final thing that the government contract regulations deal with are the approval authorities, and the approval authorities are set in such a fashion that there is a balance between the need for collective judgment of ministers, namely the President of the Treasury Board; operational flexibility of the department; and the recognition that, in certain departments, there is a great deal of contracting expertise. In fact, the government has set up the Department of Supply and Services and the Department of Public Works for that very reason, to have a focal point for contract activities in the fields of construction and these things, and the acquisition of goods and services.

So, I would like to explain a bit more about the approval authorities because they are quite central to the considerations. Here we show, in a very brief summary, the approval authorities as they have been given by the Governor-in-Council to certain ministers.

For construction, we have the Department of Public Works, the Department of Transport, the Department of Indian and Northern Affairs, and others—and it shows three columns. In the first column are the approval authorities for competitive tenders; and by that it is meant that there is a choice of two valid tenders: the lowest tender is accepted. And then we are dealing with a firm-price contract: noncompetitive. And then we have amendments to the contract, again which are the authority of the ministers of those departments, as shown: \$250,000, \$100,000, \$50,000, \$15,000.

**The Chairman:** Mr. Meyboom, maybe I could just clarify this. The second column is noncompetitive?

**Mr. Meyboom:** Yes, sir.

**The Chairman:** And the third column?

**Mr. Meyboom:** Is amendments to contracts—a change to the contract which has financial implications.

**The Chairman:** I see.

**Mr. Meyboom:** Over these levels, the government contract regulations specify that the Minister, the department, has to seek Treasury Board approval. If you remember the flow chart, there was that little dip in the scheme where the Treasury Board comes in. So, over these levels, the Treasury Board authority has to be sought.

For groups, the levels are slightly different, as you can see. For \$100,000, in the Department of Supply and Services, competitive: the definition there is two valid tenders and the lowest is accepted. It need not be a firm-price contract.

• 0955

For services, the authority for the Minister of Supply and Services is \$1 million and the definition of competitive areas that are three valid proposals, and the proposal that is selected is examined by a panel of experts who are familiar with the subject matter. The noncompetitive and the amendment columns are exactly the same. For consulting services they have the level shown, \$70,000 for the Minister of Supply and Services and \$50,000 for the others.

## [Translation]

Enfin le règlement régissant les marchés prévoit les modalités d'autorisation, lesquelles doivent établir un équilibre entre le point de vue des ministres, tel que résumé par le président du Conseil du Trésor, la liberté de manœuvre des ministères au plan opérationnel et le fait que certains ministères possèdent eux-mêmes des experts dans ce domaine. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le ministère des Approvisionnements et Services et le ministère des Travaux publics ont été créés, notamment pour regrouper toutes ces activités dans le domaine de la construction ainsi que pour l'acquisition de biens et services.

Je voudrais maintenant vous expliquer plus en détail les modalités d'autorisation qui sont au cœur même de ces problèmes. Vous voyez ici, en résumé, le pouvoir d'autorisation accordé par le gouverneur en conseil à certains ministres.

Pour le bâtiment, il s'agit du ministère des Travaux publics, du ministère des Transports, du ministère des Affaires indiennes et du Nord et d'autres encore. Il y a trois colonnes. Dans la première, figurent les personnes autorisées à approuver les appels d'offres concurrentielles, ce qui veut dire qu'il doit y en avoir au moins deux, la meilleure offre étant acceptée. Il y a aussi les marchés à prix fixe, sans compétition. Ensuite, viennent les amendements aux contrats ainsi que les montants que les ministres sont autorisés à engager à savoir \$250,000, \$100,000, \$50,000 et \$15,000.

**Le président:** Je voudrais apporter une précision. La deuxième colonne traite bien des marchés non compétitifs?

**M. Meyboom:** C'est exact.

**Le président:** Et la troisième colonne alors?

**M. Meyboom:** Il s'agit des amendements aux contrats, de tous changements ayant des répercussions financières.

**Le président:** Je comprends.

**M. Meyboom:** Au-delà de ces montants, les règlements précisent que le ministre ou le ministère doivent obtenir l'accord du Conseil du Trésor. Dans le tableau schématique que je vous ai présenté, vous vous souvenez sans doute de l'endroit où le Conseil du Trésor intervient. Donc, au-delà de ces montants, il faut obtenir l'accord du Conseil du Trésor.

Pour des groupes, les niveaux sont quelque peu différents. Pour un contrat compétitif de \$100,000, au ministère des Approvisionnements et Services, il suffit de deux offres valables, la meilleure étant acceptée. Le marché ne doit pas être conclu à prix ferme.

Pour ce qui est des services, le ministre des Approvisionnements et Services peut autoriser des dépenses allant jusqu'à 1 million de dollars, sur présentation d'au moins trois soumissions valides, la soumission adoptée étant étudiée par un groupe d'experts connaissant bien le domaine en question. Pour les contrats non concurrentiels et les modifications aux contrats, la procédure est exactement la même. Quant aux services de consultation, le niveau indiqué est de \$70,000 pour le ministre des Approvisionnements et Services et de \$50,000 pour les autres.



*[Texte]*

There are a number of smaller items that are raised in the Government Contract Regulations dealing with leases and dealing with certain special kinds of procurement such as animal feed for the Department of Agriculture which I will not go into now. This shows you in broad outline where the ministers of the various departments have authority to enter into construction contracts, good contracts, service contracts and consulting services contracts.

**The Chairman:** Could we stop for just a moment there, Dr. Meyboom? I think Mr. Cameron has a question.

**Mr. Cameron:** I want to refer to this construction. In other words, I have bid a contract. I am the successful tenderer. You award that contract. I am free to go ahead then. You are the last word.

**Mr. Meyboom:** Who am I?

**Mr. Cameron:** Well, you are referring to construction here. I guess it is the Department of Public Works, probably. But there has been a tendering procedure, a tender is awarded. You are the people that have the power to say, go ahead.

**Mr. Meyboom:** The Minister of Public Works has the authority to enter into a contract with you because you are the lowest bidder, and it is a firm price contract. You are the lowest bidder of at least two and the contract is for less than \$2.5 million.

**The Chairman:** Could I ask a supplementary question, Dr. Meyboom?

The government tenders, as I recall, say that the government is not obliged to accept the lowest bidder.

**Mr. Meyboom:** Yes.

**The Chairman:** If the Minister decides in his wisdom to accept another bid other than the lowest, does he have that approval if that is under \$2.5 million?

**Mr. Meyboom:** No. If that is the case, the next higher approval authority exists. So if it is within the Department of Public Works authority—let us say we are talking about a \$1 million contract. Normally speaking, that authority would be, let us say, at the level of a director-general or an assistant deputy minister. If he were to bypass the low bidder then automatically the next higher authority would be called upon. It might be the minister; it might be Treasury Board. So if it is a \$2.5 million contract, for instance, and the minister wishes to bypass the low bidder, it requires Treasury Board approval.

**The Chairman:** That is my second question, unless someone else has one. Go ahead, Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** The amendments, these amendments are possible within departments in the noncompetitive category as well?

*[Traduction]*

De nombreux autres articles moins importants sont mentionnés dans le règlement sur l'attribution des contrats gouvernementaux, portant sur les baux et certains aspects particuliers des achats, tel l'achat de fourrages pour les animaux du ministère de l'Agriculture, toutes questions que je n'aborderai pas maintenant. Vous avez donc un aperçu général de la latitude accordée aux divers ministres quant à la signature de contrats de construction, de contrats d'achat de biens et de services, de même que de contrats pour l'obtention de services d'experts-conseils.

**Le président:** Pouvez-vous vous arrêter un instant, monsieur Meyboom? Je crois que M. Cameron désire poser une question.

**M. Cameron:** Je voudrais parler de cette question de la construction. Autrement dit, si je présente une soumission pour un contrat, soumission que vous acceptez, vous m'accordez ce contrat et je suis libre de commencer? Vous avez le dernier mot.

**M. Meyboom:** Qui suis-je?

**M. Cameron:** Puisque vous parlez de construction, je présume que vous êtes le ministère des Travaux publics. Toutefois, il y a eu appel d'offres et une soumission est acceptée. Vous avez alors le pouvoir de me donner le feu vert?

**M. Meyboom:** Le ministre des Travaux publics a l'autorité de signer un contrat avec vous, si vous êtes le plus bas soumissionnaire et s'il s'agit d'un contrat à prix fixe. Parmi au moins deux soumissionnaires, il faut que vous ayez le prix le plus bas et que le contrat n'excède pas 2.5 millions de dollars.

**Le président:** Me permettez-vous une question supplémentaire, monsieur Meyboom?

Si je me souviens bien, les appels d'offres du gouvernement stipulent que ce dernier n'est pas obligé d'accepter la soumission la plus basse.

**M. Meyboom:** En effet.

**Le président:** Si le Ministre décide, dans sa grande sagesse, d'accepter une autre soumission, peut-il le faire à la condition que le contrat n'excède pas 2.5 million de dollars?

**M. Meyboom:** Non. Dans ce cas, le Ministre peut approuver la soumission suivante dans l'ordre des prix. Donc, il faut que ce contrat n'excède pas la somme que peut approuver le ministère des Travaux publics et nous pouvons prendre comme exemple un contrat de 1 million de dollars. Dans les conditions normales, ce contrat pourrait être approuvé par le directeur général ou par un sous-ministre adjoint, si ce dernier n'acceptait pas la soumission la plus basse, le prochain soumissionnaire recevrait automatiquement le contrat. Le Ministre ou le Conseil du Trésor pourrait se trouver dans la même situation. Donc, s'il s'agit d'un contrat de 2.5 millions de dollars, par exemple, si le Ministre désire ne pas accorder le contrat au plus bas soumissionnaire, il doit obtenir l'approbation du Conseil du Trésor.

**Le président:** Ce serait ma deuxième question, si personne d'autre ne désire intervenir. Allez-y, monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Ces changements sont également possibles, au sein du Ministère, pour les contrats non concurrentiels?

[Text]

**Mr. Meyboom:** Yes, sir.

**Mr. Hawkes:** In other words, you could have a \$100,000 contract let without competition and it could be amended . . .

**Mr. Meyboom:** That is right. Amended to . . .

**Mr. Hawkes:** . . . to \$250,000.

**Mr. Meyboom:** That is right. Now, if you have got more amendments and collectively they are in excess of \$250,000, the department has to be aware of that, because if that is the case it would require Treasury Board approval.

**Mr. Hawkes:** And so those are cumulative. The total of the amendments cannot exceed that amount.

**Mr. Meyboom:** Exactly.

**The Chairman:** Could I just ask you one other question, Dr. Meyboom? Are you going to take us through the authorities within departments?

**Mr. Meyboom:** Yes, sir.

**Mr. Hawkes:** Could I ask one other question before we leave this page? How have these amounts changed in the last decade? Have they gone up by 50 per cent, 100 per cent? What is happening?

**Mr. Meyboom:** What happens, the Government Contract Regulations are amended from time to time. Since I have been in the Treasury Board Secretariat, which is two years now, I think they have been amended once. What those amendments do, they give either new authorities to new ministers for specific reasons, or they change the levels because of inflation or—I explained to you, the purpose is to find a balance between operational flexibility and the need for collective judgment. Of course, with increasing prices and inflation that question of flexibility changes also. The last time the amounts were not changed, only certain smaller authorities were changed. The last time that the amounts were raised, for DSS for instance, I believe was in 1977. I am being corrected by my colleagues—1975.

**Mr. Hawkes:** My recall is that in the early seventies, for consulting services, departmental approvals were in the neighbourhood of \$5,000 for noncompetitive situations. This is five times that amount.

**Mr. Meyboom:** I do not recall that sir.

**Mr. Hawkes:** You do not recall when that happened.

**Mr. Murta:** Mr. Chairman, if I may ask a question.

**The Chairman:** Mr. Murta.

**Mr. Murta:** The question is for Dr. Meyboom, just for clarification. Could he explain to the Committee what the National Battlefields Commission is?

**Mr. Meyboom:** The National Battlefields Commission, I understand, is an organization that deals with the Plains of Abraham.

[Translation]

**M. Meyboom:** Oui, monsieur.

**M. Hawkes:** Autrement dit, un contrat de \$100,000 pourrait être accordé sans appel d'offres et pourrait être modifié . . .

**M. Meyboom:** C'est exact. Il pourrait être modifié jusqu'à . . .

**M. Hawkes:** . . . jusqu'à \$250,000.

**M. Meyboom:** C'est juste. Si d'autres changements doivent être apportés, entraînant un dépassement de la limite de \$250,000, le Ministère doit être prévenu car il doit alors obtenir l'approbation du Conseil du Trésor.

**M. Hawkes:** Ces modifications sont donc cumulatives. L'ensemble des changements ne doit pas excéder cette somme.

**M. Meyboom:** Exactement.

**Le président:** Me permettez-vous une autre question, monsieur Meyboom? Allez-vous nous expliquer les divers paliers au sein des ministères?

**M. Meyboom:** Oui, monsieur.

**M. Hawkes:** Je voudrais poser une autre question avant que nous ne changions de page. Dans quelle mesure ces plafonds ont-ils été modifiés au cours de la dernière décennie? Y a-t-il eu une augmentation de 50 p. 100 de 100 p. 100 de plus? Quelle est la situation?

**M. Meyboom:** Ce qui se produit, c'est que les règlements sur l'octroi des contrats gouvernementaux sont modifiés de temps à autre. Depuis que je suis au secrétariat du Conseil du Trésor, c'est-à-dire depuis deux ans, je crois qu'ils ont été modifiés une fois. Ces modifications accordent de nouveaux pouvoirs à de nouveaux ministres, pour des raisons précises, ou changent les plafonds à cause de l'inflation. Comme je vous l'ai expliqué, l'objectif est de trouver un équilibre entre la souplesse fonctionnelle et le besoin d'un jugement collectif. Bien sûr, étant donné l'augmentation des prix et l'inflation, la nature de cette souplesse change également. La dernière fois, les plafonds n'ont pas été modifiés; on a seulement apporté quelques changements à certaines petites rubriques. Pour le ministère des Approvisionnements et Services, par exemple, je crois que les plafonds ont été modifiés la dernière fois en 1977. Mes collègues me disent que c'est en 1975.

**M. Hawkes:** Je me rappelle qu'au début des années 1970, les ministères pouvaient approuver des contrats de services d'experts-conseils n'excédant pas \$5,000 dans les situations non concurrentielles. Aujourd'hui, cette somme a quintuplé.

**M. Meyboom:** Je ne me rappelle pas de cela, monsieur.

**M. Hawkes:** Vous ne vous rappelez pas de cette situation?

**M. Murta:** Monsieur le président, permettez-moi une question.

**Le président:** Monsieur Murta.

**M. Murta:** Je voudrais que M. Meyboom nous donne une précision. Pourrait-il expliquer aux membres du Comité ce qu'est la Commission des champs de bataille nationaux?

**M. Meyboom:** Je crois savoir que la Commission des champs de bataille s'occupe des Plaines d'Abraham.



## [Texte]

**Mr. Murta:** The Plains of Abraham. Given the state of our Armed Forces I suppose . . .

• 1000

**Mr. Meyboom:** No, I do not think so, sir. I do not know the details of the organization but it is an organization that deals with the upkeep . . .

**Mr. Murta:** Is it funded by the Federal Government?

**Mr. Meyboom:** Yes.

**Mr. Murta:** It is?

**Mr. Meyboom:** It is a form of national park.

**Mr. Murta:** Oh, I see, it has to do with the National Parks, does it?

**Mr. Meyboom:** That is right.

**Mr. Murta:** All right.

**Mr. Meyboom:** Now, these are the government contract regulations which, together with the Financial Administration Act, form the law. You remember that I mentioned that Section 5 of the Financial Administration Act gives the Treasury Board the authority to promulgate administrative policies. Now what have we done with respect to contracting? We have issued a set of guidelines to departments on how to translate these particular regulations and particular lawful activities into operational activities. At an earlier meeting, Mr. Chairman, I made available to your Committee, Chapter 3.10 of our *Administrative Policy Manual* which summarizes the government procurement contracting activities. To summarize them very briefly, they deal with the procurement objectives of the government; that is, to get best value, to give equal opportunity to Canadian suppliers and to meet whatever government objectives have to be met through that particular procurement. It also deals with the deliniation of responsibilities between the operating departments and the central services agencies. It deals briefly with the protection of the interest of the Crown through financial security and insurance, debt deposits, and things of that kind. It suggests general terms and conditions and it deals with payment of subcontractors and labourers. You can see exactly the particular article of the chapter to which these things refer.

Then there are guidelines on the acquisition process, the method of procurement, the pricing options, how bids should be solicited, and how contracts should be administered.

That brings us back to the flow chart. These are the rules of the game as they exist. Now we go to the flow chart again and I will try to explain to you briefly how the first step of the contracting process takes place in the departments that have specific authorities: the Department of Transport, Defence Construction Limited, Indian Affairs and Northern Development, the Department of Public Works and the Department of Supply and Services—these red books. I will deal now with what is called "bid solicitation and source selection"; in other words, how do these departments, keeping in pace, keeping in harmony with government contract regulations, solicit their bids and how do they select their sources?

## [Traduction]

**M. Murta:** Des Plaintes d'Abraham. Vu l'état de nos Forces armées, je suppose . . .

**M. Meyboom:** Non, je ne le pense pas. Je ne connais pas les détails de son fonctionnement mais elle s'occupe de l'entretien . . .

**M. Murta:** C'est le gouvernement fédéral qui la finance?

**M. Meyboom:** Oui.

**M. Murta:** Oui?

**M. Meyboom:** C'est en quelque sorte un parc national.

**M. Murta:** Oh, je vois; cela se rattache aux Parcs nationaux, n'est-ce pas?

**M. Meyboom:** Oui.

**M. Murta:** Très bien.

**M. Meyboom:** Ce sont, avec la Loi sur l'administration financière, les règlements relatifs aux contrats conclus avec le gouvernement qui en constituent les modalités législatives. J'ai signalé que, aux termes de la Section 5 de la Loi sur l'administration financière, le Conseil du Trésor est habilité à promulguer des politiques administratives. Que s'est-il passé en ce qui concerne les contrats? Nous avons fourni au ministère un faisceau de directives concernant l'application de ces règlements et de ces modalités législatives. Monsieur le président, lors d'une précédente réunion, j'ai déposé le Chapitre 3.10 de notre Manuel des politiques administratives, qui résume les méthodes que suit le gouvernement en ce qui concerne les contrats d'acquisitions. Je dirai, pour faire un bref résumé, qu'il s'agit des objectifs d'acquisition du gouvernement qui consistent à obtenir des biens et services pour la meilleure valeur possible et à assurer l'égalité des chances entre les fournisseurs canadiens. Cela concerne également la répartition des responsabilités entre les ministères et les organismes de services centraux, ainsi que la protection des intérêts de la Couronne par le biais de mesures de sécurité financière, d'assurances, de dépôt des dettes et ainsi de suite. On y parle également des conditions générales ainsi que du paiement des sous-traitants et des employés temporaires. Les éléments que je viens de vous indiquer figurent au Chapitre que j'ai signalé précédemment.

Viennent ensuite les directives concernant le processus et la méthode d'acquisition, les options en matière de prix, les méthodes d'adjudication et de gestion des contrats.

Nous en arrivons à l'organigramme où l'on trouve la règle du jeu. En suivant cet organigramme, nous allons essayer de vous expliquer brièvement comment se déroule la première étape du processus contractuel dans les ministères investis de pouvoirs précis: le ministère des Transports, la Construction de défense Limitée, le ministère des Affaires indiennes et du Nord, le ministère des Travaux publics et le ministère des Approvisionnements et Services; ce sont ces livres rouges. J'en viens à la rubrique «Adjudication et choix des sources», autrement dit comment les ministères, conformément aux règlements contractuels du gouvernement, lancent leurs adjudications et comment ils choisissent leurs fournisseurs.

**[Text]**

The first one is the Department of Supply and Services. The policy statement of the Department of Supply and Services, which is an internal departmental document, simply repeats the government contract regulations and it says that there shall be:

equal opportunity for all qualified firms to compete for government contracts

And there shall be:

-fair value for government expenditures.

**The Chairman:** Dr. Meyboom, could I make one suggestion? Because of the constraints on the Minister's time, on Mr. Nielsen's time, could we look at the Department of Public Works first and perhaps give the Minister the opportunity of answering any specific questions on that department.

**Mr. Meyboom:** That is fine.

**Hon. Erik Nielsen (Minister of Public Works):** Well, I specifically want to address any questions that members might wish to ask with respect to the obtaining of consulting services because I have taken special interest in that. The officials of the Department, with Mr. Mackay as deputy, are here to answer specific questions with respect to specific projects and specific procedures on the construction, leasing and contractual side of things. I would not interrupt Dr. Meyboom's presentation. Thank you.

**Mr. Meyboom:** Back to D.S.S.?

**The Chairman:** Proceed as you intended.

**Mr. Meyboom:** Fine, sir. The Department of Supply and Services' policy with respect to solicitation of bids is by invitation from bidders' lists. You will remember that the government contract regulations dealt with either public advertising or bidders' lists, and for goods and services of course it is quite legitimate to use bidders' list. As you see that is what the Department of Supply and Services is doing. The lists in Supply and Services are very large. There are about 83,000 sources on the central inventory of bidders on the list of D.S.S.; the suppliers of course can ask to be put on that list, but they must meet certain basic requirements. Generally officers of the department examine whether those requirements are indeed met.

The selection of potential bidders is by rotation, when it is not practical to invite everybody on that list. You can see that with respect to small requirements government contract regulations require that below \$15,000 there need not be competition; the Department of Supply and Services has been quite strict about that and has gone down to \$250. Under \$250 there is no competition and at least one supplier will be asked. Between \$250 and \$2,500, at least two suppliers are requested; between \$2,500 and \$10,000, at least three suppliers; over \$10,000, all suppliers on the list, if that is practical.

The basis of the selection in the Department of Supply and Services, on the whole, is the lowest bidder, and in case of

**[Translation]**

Prenons d'abord le ministère des Approvisionnement et Services. La déclaration de politique du ministère des Approvisionnement et Services, qui constitue un document interne au ministère, se contente de répéter les règlements contractuels du gouvernement:

Égalité des chances pour toutes les sociétés qualifiées à concourir pour des contrats gouvernementaux,

et

Dépenses gouvernementales justes.

**Le président:** Monsieur Meyboom, permettez-moi de vous faire une proposition. Comme M. Nielsen ne dispose pas de beaucoup de temps, j'aimerais que l'on étudie d'abord le cas du ministère des Travaux publics de façon à ce que le ministre ait l'occasion de répondre aux questions.

**M. Meyboom:** Très bien.

**L'hon. Erik Nielsen (Ministre des Travaux publics):** Je suis prêt à répondre aux questions que les membres voudront bien me poser à propos des services d'experts-conseils parce que c'est un domaine auquel je me suis tout particulièrement intéressé. M. Mackay, le sous-ministre et les hauts responsables du ministère sont ici pour répondre aux questions que vous voudrez bien leur poser sur les divers travaux de construction, les procédures de construction, les questions des baux et des contrats. Je ne voudrais pas interrompre M. Meyboom. Je vous remercie.

**M. Meyboom:** Nous en revenons au ministère des Approvisionnement et Services?

**Le président:** Faites comme vous en aviez l'intention.

**M. Meyboom:** Très bien. En matière d'adjudication, le ministère des Approvisionnement et des Services se fonde sur le principe de la liste des soumissionnaires. Vous savez que les règlements contractuels du gouvernement parlent de publicité ou de listes de soumissionnaires et, bien sûr, en ce qui concerne les biens et les services, il est tout à fait normal d'établir une liste des soumissionnaires. C'est donc ce que fait le ministère des Approvisionnement et Services. La liste dont il dispose est très importante; elle regroupe quelque 83,000 fournisseurs, lesquels, pour être sur la liste, doivent satisfaire à certaines exigences. D'ordinaire, ce sont des employés du ministère qui s'assurent que ces exigences sont bien satisfaites.

Lorsqu'il est impossible d'inviter tous les soumissionnaires possibles à faire une offre, on en choisit un certain nombre par rotation. Vous savez que, d'après la réglementation relative aux petits contrats gouvernementaux, lorsqu'il s'agit de \$15,000 ou moins, il n'est pas nécessaire qu'il y ait de compétition. Le ministère des Approvisionnement et Services a respecté cela à la lettre et même descendu jusqu'à \$250. en dessous de \$250, il n'y a pas de compétition et l'on fait appel à au moins un fournisseur. Entre \$250 et \$2,500, on est tenu de faire appel à au moins deux fournisseurs; entre \$2,500 et \$10,000 à au moins trois; pour plus de \$10,000, à tous les fournisseurs qui figurent sur la liste, dans la mesure où cela est possible.

Le principal critère de sélection du ministère des Approvisionnement et Services veut que l'offre la plus basse l'emporte



## [Texte]

proposals, which need not be necessarily for a fixed price—the price is often negotiated with respect to proposals—the award goes to the person who has made the best proposal.

As I mentioned to you earlier, that is being examined by a panel of experts and a recommendation is being made to the Minister. I will come to that approval process in a minute.

The Department of Public Works: you remember the government contract regulations stipulate that construction contracts must be advertised publicly. You can see that for small contracts the department invites bidders from a list of bidders, but for normal contractor construction services tenders are always placed in the newspapers, either in the daily newspapers in the cities or in trade journals, whatever is customary in the trade. The contract is awarded to the lowest competent tenderer, and with respect to consulting services there is a selection from a short list of competent consultants.

With respect to very high visibility projects such as new buildings, for instance, the department often holds a design competition first where the design of several competing architectural firms is examined.

With respect to leases, the department has a very precise definition as to what should be dealt with competitively and what can be negotiated. The small leases, under \$15,000, are negotiated and the leases over 250 square metres are all done by means of public advertising. The selection, again, is by value.

The next slide shows the procedure that is being followed in Defence Construction (1951) Limited. It is essentially the same as in Public Works, in that it is a construction activity and therefore all contracts are advertised in the press.

**The Chairman:** Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** To go back to the slide we had just previous to this—it is not necessary to put it on—for leases, tendering, is that really followed, that you call tenders on these leases? I am thinking here of moving departments into certain buildings out in the areas.

**Mr. Meyboom:** My answer to that would be yes, to the extent that B.C. is . . .

**Mr. Cameron:** Be careful on that, because regionally, and I am speaking of my own area, Kamloops, I will tell you what happened. One building in town, 235 Victoria Street, commonly known as the Klapstock Building, ended up with Unemployment Insurance, a host of government offices in there, and I can never remember, ever, a tender being called for that. They were moved in there.

**Mr. Meyboom:** Perhaps it is a Crown-owned building.

## [Traduction]

et, dans le cas de certaines propositions qui ne contiennent pas forcément un prix fixe, lorsqu'il s'agit de propositions, le prix est souvent négocié et c'est la meilleure proposition qui l'emporte.

Comme je vous l'ai dit plus tôt, un groupe d'experts étudie la question et doit formuler une recommandation à l'intention du ministre. Je vous parlerai dans un instant du processus d'approbation.

Quant au ministère des Travaux publics, vous vous souviendrez que la réglementation relative aux contrats gouvernementaux exige que les contrats de construction soient annoncés publiquement. Pour les petits contrats, le ministère invite les soumissionnaires qui figurent sur la liste à présenter une offre mais, pour les contrats de construction normaux, des appels d'offres sont toujours publiés dans les journaux, soit dans les quotidiens des grandes villes, soit dans les journaux spécialisés, selon les habitudes des services en cause. Le contrat va au soumissionnaire compétent qui a fait l'offre la plus basse et lorsqu'il s'agit de services d'experts, on fait un choix à partir d'une liste d'experts compétents.

Pour ce qui est des projets qui sont très visibles du public, de nouveaux immeubles, par exemple, le Ministère tient souvent un concours d'architecture, ce qui lui donne la possibilité de choisir entre les plans de plusieurs sociétés d'architectes concurrentes.

Pour les baux, le ministère fait une distinction très précise entre ce qui doit être laissé à la libre concurrence et ce qui peut être négocié. Les petits baux, de moins de \$15,000, sont négociés et ceux qui portent sur des locaux de plus de 250 mètres carrés sont publiés. Là encore, on choisit selon la valeur.

La diapositive suivante vous montre la procédure suivie pour la Construction de défense, (1951) Limitée. Elle est pratiquement identique à celle qui est suivie par les Travaux publics, puisqu'il s'agit de construction; tous les contrats sont annoncés dans la presse.

**Le président:** Monsieur Cameron.

**M. Cameron:** Je reviens sur la diapositive que nous avons vue juste avant celle-ci,—inutile de la remettre,—et qui portait sur les baux, les appels d'offres; est-ce que vous faites vraiment des appels d'offres pour ces baux? Je pensais au démantèlement de certains ministères dans des immeubles de l'extérieur.

**M. Meyboom:** Effectivement, dans la mesure où la Colombie-Britannique est . . .

**M. Cameron:** Faites attention à ce que vous dites, parce que je vous parlerai ensuite de ma région, Kamloops, et je vous dirai ce qui s'y est passé. Il y a un immeuble en ville, au 265 Victoria Street, qu'on appelle l'immeuble Klapstock, où on a fini par loger les bureaux de l'assurance-chômage et tout un tas d'autres bureaux et je ne me souviens pas que des appels d'offres aient jamais été faits. Ces services se sont tout simplement installés là.

**M. Meyboom:** L'immeuble appartient peut-être à la Couronne.

## [Text]

**Mr. Cameron:** No, it is not a Crown-owned building. It is as close as it could get, politically, but it is not.

**Mr. Meyboom:** We would have to examine the specific case, sir. I do not recall offhand.

**Mr. Cameron:** You will not need to examine it. I am making sure that it does not happen again. That you can be very sure of. But I want to point out to you that it did happen, and it leads me to doubt the words that were on that chart.

**Mr. Meyboom:** I am explaining, sir, what the procedures are.

**Mr. Cameron:** Okay.

**The Chairman:** This is the theory, as against the practice . . .

**Mr. Meyboom:** I think the member is referring to a particular practice—indeed, it has happened once—but the procedure is, as I am explaining to the members of the Committee, through public tendering, public advertising, sir.

**Mr. Hawkes:** Mr. Chairman, and Mr. Meyboom, as we move along I think one of the dilemmas for this Committee, as we gain experience, is the difference between the written procedure and the actual practice. We are interested, as a committee, in finding out how the procedures are circumvented.

**Mr. Meyboom:** That is what you have the Auditor General's Report for, sir.

**Mr. Haliburton:** Mr. Chairman, on that question of a building being filled up with government offices: that could be done, could it not, by negotiation? if small spaces are taken at various times, you could have a series of leases, in effect, in one building.

**Mr. Meyboom:** I would think, yes. Perhaps the Deputy Minister of Public Works would like to comment on that. But I think that would be quite feasible.

**The Chairman:** I wonder if some of these specific areas could not be put on our list for after 10.30 or so, and we will finish the presentation by Dr. Meyboom.

**Mr. Haliburton:** It was perhaps more of an observation.

**The Chairman:** I think those questions will be very germane to that part of our proceedings.

**Mr. Meyboom:** So the department has authority to carry out the project, and the Central Service Agency or departments such as the Minister of Transport have gone through the process of soliciting bids and they have selected a potential winner, a potential contract award. Now, what procedures are necessary to gain approval for that particular activity? The next series of slides will show the approval process. When the department has the approval, how the department does it; and then the Treasury Board is involved.

The first slide shows the approval process which exists in the Department of Supply and Services. I remind members of the Committee briefly on the top what the levels are, what the Minister of Supply and Services has, and what he has done

## [Translation]

**M. Cameron:** Non, il n'appartient pas à la Couronne. Politiquement, il n'en est pas loin, mais il appartient tout de même à des intérêts privés.

**M. Meyboom:** Il faudrait que je m'informe sur ce cas particulier. Je n'en ai pas de souvenir pour l'instant.

**M. Cameron:** Ce sera inutile parce que je ferai en sorte que cela ne se reproduise pas. Je peux vous l'assurer. J'ai seulement voulu vous faire remarquer que cela s'était produit, ce qui me porte à douter de la véracité de ce graphique.

**M. Meyboom:** Monsieur, je vous explique les procédures.

**M. Cameron:** D'accord.

**Le président:** C'est la théorie, qu'il ne faut pas confondre avec la pratique . . .

**M. Meyboom:** Je crois que le député parle d'une certaine pratique qui se serait effectivement produite une fois, mais la procédure habituelle, comme je vous l'expliquais il y a un instant, est de faire des appels d'offres publics, d'annoncer cela publiquement.

**M. Hawkes:** Monsieur le président, monsieur Meyboom, nous nous apercevons sûrement, avec l'expérience, que la différence entre la procédure écrite et la pratique constitue un problème véritable. Nous devons donc chercher à déterminer comment il est possible de passer outre à la procédure.

**M. Meyboom:** C'est la raison du rapport du Vérificateur général, monsieur.

**M. Haliburton:** Monsieur le président, dans un immeuble occupé entièrement par les bureaux du gouvernement, n'est-il pas possible de procéder par négociation? Si seulement de petites surfaces sont occupées à différents intervalles, il pourrait y avoir effectivement une série de baux pour un seul immeuble.

**M. Meyboom:** Oui, c'est possible. Le sous-ministre des Travaux publics a peut-être un mot à dire à ce sujet. Cela me semble bien possible.

**Le président:** Nous pourrions peut-être retenir toutes les questions touchant à ces différents domaines jusqu'à 10 h. 30, et nous laisserons M. Meyboom finir son exposé.

**M. Haliburton:** C'était simplement une observation.

**Le président:** Les questions sont plus pertinentes à la deuxième partie de nos délibérations.

**M. Meyboom:** Donc, le ministère reçoit l'autorisation de mettre le projet à exécution, l'Agence centrale des services ou les ministères tels que le ministère des Transports ayant déjà fait des appels d'offres et choisi la meilleure offre. Maintenant, quels sont les procédés pour en arriver à l'approbation de cette activité? La prochaine série de diapositives porte sur la méthode d'approbation des contrats, la façon de procéder et le rôle du Conseil du Trésor.

Voici d'abord, sur cette première diapositive, les voies d'approbation du ministère des Approvisionnements et Services. Je veux d'abord vous rappeler, messieurs les députés, quels sont les différents échelons de délégation des pouvoirs du ministre

## [Texte]

with that authority. He has delegated that authority by means of a formal document into the department through a hierarchical structure. In other words, the project officers in the organization have, depending on their position, certain authorities to approve contracts. In general, of course, that \$1 million for competitive goods, for instance, is broken down, let us say, the smallest approval level being \$10,000, to an individual contract officer, and his section head may have \$100,000 and his division chief may have \$200,000.

Those figures are not precise. If you want to have precise figures, the Department of Supply and Services can give them to you. But the idea is to have a hierarchical structure in the department with the delegation of that authority from the Minister. And on top of that organization sits the Contract Approval Board, which does two things: it examines the contracts that are to be approved on behalf of the Minister himself, because the top signing authority has not been delegated, and it examines all contracts which come to the Treasury Board—in other words, the contracts which exceed the departmental authority and have to be submitted to the Treasury Board for final approval. The procedure that is followed is quite precise. For every contract there is a request for approval which contains certain check-points, if you wish, to make sure the contract indeed obeys the regulations as they exist so the analysis that has been done can be examined by the people who are going to approve that particular contract. The approval is then given by the authorized person and the execution of the contract is simply by means of the signature of the authorized program officer.

**The Chairman:** Dr. Meyboom, unfortunately I have to leave. I am going to turn the Chair over to Mr. Hawkes. I would just like to say I am very sorry to miss any part of this very excellent presentation. It is more than I even anticipated. I think it is very helpful to members of the Committee and I would ask members of the Committee during the subsequent period to try to cover the questions which have been prepared by Mr. Adams, because answers to those questions will be most helpful in preparing our report to Parliament on contracting procedures, if we take this presentation.

Thank you.

**Mr. Meyboom:** The next slide shows the delegation of authority which exists in the Department of Public Works. I am a little sorry and I apologize to the Committee that my slide is wrong. We were under the impression there was a very limited delegation of authority in the Department of Public Works, and the Minister of Public Works has just advised me there is no delegation of authority at all. We were under the impression there was \$50,000; but the Minister has corrected me. In other words, the entire authority which has been given by the Governor in Council to the Minister of Public Works is held by the Minister of Public Works.

• 1015

The review procedures, however, as they exist in the department, are very much the same as I explained to you for DSS. There is an examination of the contract, there is an examina-

## [Traduction]

des Approvisionnements et Services. Il les a délégués par directive interne officielle, à différents niveaux d'une structure hiérarchique. En d'autres termes, les agents de projet de l'organisme, selon leur position, peuvent approuver certains contrats. Si l'on prend un cas d'un million de dollars, pour les produits concurrentiels, par exemple, la somme sera subdivisée, permettant ainsi à un agent de négociation l'autorisation d'approuver des contrats jusqu'à \$10,000, à son chef de section d'aller jusqu'à \$100,000 et au chef de division d'aller jusqu'à \$200,000.

Ces chiffres ne sont pas précis. Si vous voulez des chiffres plus précis, le ministère des Approvisionnements et Services peut vous les fournir. Le principe est d'accorder les délégations de pouvoirs en fonction de la structure hiérarchique du ministère. Au-dessus de cet organisme, il y a une commission d'approbation des contrats, qui fait deux choses: elle examine tous les contrats à approuver au nom du ministre même, car l'autorisation de signature n'est pas déléguée, et elle réexamine tous les contrats qui sont envoyés au Conseil du Trésor, c'est-à-dire les contrats excédant les plafonds d'autorité ministérielle, qui doivent être soumis au Conseil du Trésor pour approbation définitive. Le processus est très précis. Il faut pour chaque contrat une demande d'approbation qui exige certains contrôles, afin d'assurer que le contrat répond aux règlements, ce qui permet aux responsables de l'approbation d'un contrat précis d'en faire l'analyse complète. Ensuite, la personne autorisée approuve le contrat, dont l'exécution dépend de la seule signature de l'agent de projet autorisé.

**Le président:** Docteur Meyboom, je dois malheureusement partir maintenant. M. Hawkes présidera à ma place. Je regrette de rater une partie de cette excellente présentation. Elle dépasse toutes mes attentes. Elle aidera sans doute les membres du comité à mieux comprendre et je prie les députés, durant la période de questions, de bien vouloir s'assurer de poser toutes les questions préparées par M. Adams, car les réponses nous seront très utiles dans la préparation du rapport au Parlement sur les procédés de négociation des marchés, si cette présentation en est un exemple.

Merci.

**M. Meyboom:** La prochaine diapositive illustre la délégation de pouvoirs au sein du ministère des Travaux publics. Je prie le Comité de m'excuser car la diapositive n'est pas juste. Notre bureau avait l'impression qu'il y avait une délégation très restreinte de l'autorité du ministère des Travaux publics mais le ministre m'a fait remarquer qu'il n'y a aucune délégation d'autorité. Le bureau avait l'impression qu'on déléguait l'octroi des contrats jusqu'à \$50,000, mais le ministre m'assure que non. En d'autres termes, toute l'autorité accordée par le gouverneur en conseil au ministre des Travaux publics est retenue par le ministre même.

Toutefois, les procédures de révision, telles qu'elles existent au sein des ministères, sont très semblables à celles que je vous ai expliquées pour le ministère des Approvisionnements et



## [Text]

tion of the tenders, and they are being submitted to the authorized person for his approval in order to support a particular recommendation.

The review procedures are promulgated through the department by means of written documents. The precontract analysis is classified as to what it should be, and the execution of the contract requires two signatures on the contract document.

**Mr. Thacker:** Is there a veto of that underneath delegation?

**Mr. Meyboom:** No.

**The Chairman:** That is it, Mr. Thacker?

**Mr. Thacker:** Yes.

**Mr. Meyboom:** The next slide shows the delegation of authority that exists in the Department of National Defence with respect to Defence Construction Limited. The delegation again is a formal document from the Minister to the officer in charge, the officer in charge is the president of Defence Construction Limited, and in essence the entire ministerial authority is delegated to the president of Defence Construction Limited.

The review of the proposals again is a formal procedure by means of an analysis of tender. There is a special section in Defence Construction Limited that deals with that, called "Tender Call Section". There is a report to the president, there is an analysis done, and on the basis of those recommendations and those analyses the authorized person, in this case the president of Defence Construction Limited, authorizes the contract. The execution of the contract is by means of an award telegram and a follow-up document which of course carries signatures from both parties.

The next department is Transport. The interesting case in the Department of Transport is that they are at once the operating department and their own service department in certain instances, particularly with respect to the construction of airports. So there is a dual approval process in Transport: first, to enter into the activities and, secondly, to call the tenders. And they are not the same people who are involved in the two activities.

With respect to the delegation of approval of contracts, the delegation is very similar to the one in the Department of Supply and Services. It is highly decentralized and there is a formal document specifying the delegation.

The review procedures have a precontract analysis, just as in the case in DSS. There is a contract review board dealing with those submissions that have to go to the Treasury Board, and there is a final approval by the Deputy Minister for those contracts for which the authority has not been delegated.

**The Vice-Chairman:** Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** I have just one question. I know the department does maintenance work at airports and this sort of thing, but did you say that they do all their own work? I did not get your statement clearly.

## [Translation]

Services. Avant d'appuyer une recommandation, les contrats et les soumissions sont étudiés puis soumis à la personne habilitée à les approuver.

Les procédures de révision sont promulguées au sein du Ministère par des documents écrits. L'analyse avant contrat est classée selon la nature de celui-ci et il faut deux signatures sur le document contractuel avant que les travaux puissent commencer.

**M. Thacker:** Existe-t-il un droit de veto dans le cadre de cette délégation?

**M. Meyboom:** Non.

**Le président:** C'est tout, monsieur Thacker?

**M. Thacker:** Oui.

**M. Meyboom:** La prochaine diapositive nous montre le processus de délégation de pouvoirs au sein du ministère de la Défense nationale au sujet de la Construction de défense Ltée. Encore une fois, cette délégation se fait par la voie d'un document officiel envoyé par le Ministre au fonctionnaire responsable, c'est-à-dire au président de la Construction de défense Ltée. Essentiellement, tout le pouvoir de dépenser du Ministre est délégué au président de la Construction de défense Ltée.

L'étude des propositions se fait également de façon officielle par la voie d'une analyse des soumissions. Le service spécial de la Construction de défense Ltée s'occupe de ce travail; il s'agit du «Service d'appels d'offres». Ce rapport est envoyé au président, une analyse en est faite et, selon ces recommandations et analyses, la personne autorisée accorde le contrat ou non; il s'agit dans ce cas du président de la Construction de défense Ltée. On annonce la conclusion d'une entente par un télégramme d'octroi, suivi d'un document qui porte évidemment la signature des deux parties.

Voyons maintenant le ministère des Transports. Il est intéressant de noter dans ce cas que ce ministère est, à l'occasion, à la fois client et fournisseur, particulièrement pour ce qui est de la construction des aéroports. Au ministère des Transports, le processus d'octroi est donc double. D'abord, l'activité doit être approuvée, puis le contrat doit être attribué. Les mêmes personnes ne sont pas responsables des deux activités.

La délégation des pouvoirs pour l'approbation des contrats est assez semblable à la procédure adoptée au ministère des Approvisionnement et Services. La décentralisation est poussée et il existe un document officiel précisant les termes de cette délégation.

L'étude du dossier comporte une étape d'analyse avant contrat, tout comme au MAS. Un bureau d'étude des contrats s'occupe des soumissions qui doivent être renvoyées au Conseil du Trésor et le sous-ministre accorde son approbation finale aux contrats pour lesquels l'autorité n'a pas été déléguée.

**Le vice-président:** Monsieur Cameron?

**M. Cameron:** Une question. Je sais que ce ministère effectue certains travaux d'entretien dans les aéroports. Cependant, avez-vous dit que ce ministère effectue lui-même tous ces travaux? Je n'ai pas bien compris ce que vous avez dit.



## [Texte]

**Mr. Meyboom:** The Department of Transport has authority through the Government Contract Regulations with respect to construction to airports, I believe, and marine works. For instance, in the acquisition of goods the Department of Transport does not do its own acquisition; they deal with the Department of Supply and Services. The new icebreaker construction, for instance, is a contract that will go through the Department of Supply and Services from MOT. This authority deals mainly, as you can see from the delegations here, with construction. The delegation of goods is just as it is in any other department. The department has specific expertise with respect to airport construction and, as you remember, those levels are set to recognize that kind of expertise. So the Governor in Council has given that authority to the Minister of Transport, recognizing the expertise in airport construction that exists in the department.

**Mr. Cameron:** Airport construction is where I am in a hang-up as to what they do. Do they actually build runways and that?

**Mr. Meyboom:** The answer is yes, but we have somebody from the Department of Transport here, Mr. Chairman, if you would like to have a presentation on that.

**The Vice-Chairman:** Could we have clarity from Transport as to where your construction authority limits are, the kinds of activity and the dollar amounts?

**Mr. J. H. M. Spinks (Director, Material Management, Department of Transport):** Well, as Dr. Meyboom indicated, our authority in the area of construction is for airports and marine bases where it is felt that the department does have certain expertise, and that includes the entire construction process for a new airport, including the terminal buildings, the runways, hangar facilities, control towers—the whole facility.

**Mr. Cameron:** In other words, you could decide to put an airport here and you could go ahead in on your own without any tendering and do it under the . . .

**Mr. Spinks:** Oh no, not without any tendering, no. We still have to follow the contract regulations, the normal contracting procedures insofar as calling tenders, public tenders by advertisement for construction.

**Mr. Cameron:** Okay.

• 1020

**Mr. Spinks:** But rather than going to the Department of Public Works for construction, the Department of Transport can do its own construction activity.

**Mr. Cameron:** I am clear now; it is my mistake.

**The Vice-Chairman:** Just one further point of clarification. You could let a tender for something under \$100,000 on a non-competitive basis?

**Mr. Spinks:** That is correct.

## [Traduction]

**M. Meyboom:** Aux termes des règlements sur l'attribution des contrats gouvernementaux, le ministère des Transports est responsable de la construction des aéroports et, si je ne m'abuse, des travaux maritimes. Par exemple, le ministère des Transports n'acquiert pas ses propres biens; il passe par le ministère des Approvisionnement et Services. Ainsi, le contrat pour la construction du nouveau brise-glace sera envoyé par le ministère des Transports au ministère des Approvisionnement et Services. Comme la structure de délégation l'indique, ces gens s'occupent surtout de construction. La délégation des pouvoirs pour l'acquisition de biens se fait comme dans tous les autres ministères. Le ministère des Transports a une connaissance particulière de la construction des aéroports et, si vous vous rappelez bien, les plafonds sont établis en fonction de ce type de connaissance. Le gouverneur en conseil a donc accordé ce pouvoir au ministère des Transports, reconnaissant l'expérience que le ministère a acquis dans le domaine de la construction des aéroports.

**M. Cameron:** La construction des aéroports, voilà ce qui m'inquiète. Le ministère construit-il vraiment des pistes d'atterrissage, par exemple?

**M. Meyboom:** Oui. Monsieur le président, si vous désirez un exposé à ce sujet, nous avons ici un représentant du ministère des Transports.

**Le vice-président:** Pourrions-nous avoir des précisions quant à la limite des pouvoirs accordés au ministère des Transports en matière de construction, aux types d'activité et aux sommes autorisées?

**M. J. H. M. Spinks (directeur, Gestion du matériel, ministère des Transports):** Comme le disait M. Meyboom, nous sommes responsables de la construction des aéroports et des bases maritimes, puisque le ministère détient dans ce domaine une certaine expérience. Cela comprend l'ensemble de la construction des nouveaux aéroports, y compris la construction des aéronefs, des pistes, des hangars, des tours de contrôle, c'est-à-dire de tout le complexe.

**M. Cameron:** Autrement dit, vous pourriez décider de construire un aéroport n'importe où et aller de l'avant sans appels d'offres, sans . . .

**M. Spinks:** Oh, non, pas sans appels d'offres, sûrement pas. Nous devons quand même respecter les règlements sur l'attribution des contrats, la procédure normale, c'est-à-dire que nous devons publier un appel d'offres pour la construction.

**M. Cameron:** Ça va.

**M. Spinks:** Plutôt que de s'adresser au ministère des Travaux publics pour les travaux de construction, le ministère des Transports peut se charger de ses propres travaux de construction.

**M. Cameron:** Je comprends maintenant; c'est moi qui me trompais.

**Le vice-président:** Un dernier éclaircissement. Vous pourriez accorder un contrat de moins de \$100,000 sans recourir à un appel d'offres?

**M. Spinks:** C'est exact.

[Text]

**The Vice-Chairman:** Mr. Meyboom.

**Mr. Meyboom:** I will be very quick because for the next department, the Department of Indian Affairs and Northern Development, the story is essentially the same. The only difference is that the authority levels are lower than in the other departments I have just mentioned; for construction it is \$250,000 and most of these construction projects, as I understand it, have to do with schools in Indian reserves, roads in national parks, although Parks Canada is now transferred to Environment Canada. That was the kind of construction activity the Department of Indian Affairs and Northern Development was engaged in.

You can see again that the delegation is decentralized; there are two examples there. The Assistant Deputy Minister has the full authority and part of that has been delegated to regional directors. There are formal review procedures and again, once the contract is approved, there is an execution by the department.

The next one is the Treasury Board approval; all the approvals I have been speaking about until now, are the approval authorities as they exist, as they have been given by the Governor in Council to specific ministers. In all other instances, where those authorities are exceeded or where those authorities do not exist, the departments have to seek Treasury Board approval and the Minister himself signs the Treasury Board submissions if they are over \$1 million, or \$500,000 if they are non-competitive. The Treasury Board Secretariat reviews these submissions, and we look for a number of things. When I say "we", I mean my colleagues in the Administrative Policy Branch, Mr. Glashare and staff. The things we look for are—first of all, does the department have program clearance; that is the first step, you will recall, on my flow diagram: has there been competition; are the award criteria properly observed; is the pricing fair and reasonable; are there any other special considerations that we should draw to the attention of the Minister of the Treasury Board; have the interests of the Crown been protected? For instance, in the case of patents arising out of a particular project, will the patents be in the name of the Crown? Has there been general compliance with contracting policy and regulations?

Then we make a recommendation to the ministers of the Treasury Board. On Thursday afternoon the minister considers all those recommendations and they approve them or do not approve them. If they are approved, each individual contract submission, be it in the form of the title only or with full details, or full details and a full discussion, is seen by the ministers of the Treasury Board.

**Mr. Nielsen:** Thursday afternoon and evening.

**Mr. Meyboom:** Thursday afternoon.

**Mr. Nielsen:** And evening.

**Mr. Meyboom:** And evening.

**The Vice-Chairman:** That will be on the record.

**Mr. Meyboom:** There is no procedure in the Treasury Board where by bureaucrats or public servants approve contract

[Translation]

**Le vice-président:** Monsieur Meyboom.

**M. Meyboom:** J'irai très vite parce que, pour le ministère suivant, le ministère des Affaires indiennes et du Nord, la situation est essentiellement la même. La seule différence est que les niveaux de dépenses autorisées sont inférieures à ceux des autres ministères que je viens de mentionner. Pour les travaux de construction, ils sont fixés à \$250,000. Si je comprends bien, dans la plupart des cas, il s'agit de la construction d'écoles dans les réserves indiennes et de routes dans les parcs nationaux, bien que Parcs Canada ait maintenant été transféré à Environnement Canada. C'étaient là les travaux de construction auxquels se livraient le ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Encore, une fois, vous le constatez, la délégation de pouvoirs est décentralisée. Nous en fournissons des exemples. Le sous-ministre adjoint a les pleins pouvoirs et une partie en est déléguée aux directeurs régionaux. Il y a des procédures d'examen officielles et, encore une fois, lorsque le contrat est approuvé, il y a exécution par le ministère.

Ensuite, il y a l'approbation du Conseil du Trésor. Jusqu'à présent, toutes les approbations dont j'ai parlé relèvent de pouvoirs accordés par le gouverneur en conseil à des ministres précis. Dans tous les autres cas, lorsque ces pouvoirs sont dépassés ou n'existent pas, les ministères doivent obtenir l'approbation du Conseil du Trésor. Le ministre lui-même doit signer toute présentation au Conseil du Trésor qui dépasse \$1 million ou qui dépasse \$500,000, en cas d'octroi d'un contrat sans appel d'offres. Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine ces demandes; nous y cherchons un certain nombre de choses. Lorsque je dis «nous», j'entends mes collègues de la direction de la politique administrative, M. Glashan et son personnel. Nous chercherons donc à savoir si le programme a été autorisé. Vous vous en souviendrez, c'est la première étape prescrite dans le tracé que je vous ai montré. Y a-t-il eu concurrence? Les critères d'octroi du contrat ont-ils été adéquatement observés? Les prix sont-ils justes et raisonnables? Y a-t-il d'autres considérations que nous devrions porter à l'attention des ministres du Conseil du Trésor? Les intérêts de la Couronne ont-ils été protégés? Par exemple, dans le cas de brevets découlant de travaux particuliers, appartiendront-ils à la Couronne? A-t-on observé, en général, les politiques et les règlements relatifs à l'octroi de contrats?

Ensuite, nous présentons une recommandation aux ministres du Conseil du Trésor. Le jeudi après-midi, ces ministres examinent toutes ces recommandations et les approuvent ou les rejettent. S'ils les approuvent, chaque soumission doit être examinée par le ministres du conseil du Trésor; ils peuvent se contenter d'en voir le titre, exiger d'en lire les détails et même d'en discuter.

**M. Nielsen:** L'après-midi et le soir du jeudi.

**M. Meyboom:** Jeudi après-midi.

**M. Nielsen:** Et soir.

**M. Meyboom:** Et soir.

**Le vice-président:** Cela va figurer au compte-rendu.

**M. Meyboom:** Le Conseil du Trésor n'a aucune procédure qui permette à des bureaucrates ou à des fonctionnaires d'ap-

## [Texte]

submissions that come to the Treasury Board from other departments, without explicit ministerial approval. The approval is then conveyed to the department by means of a so-called decision letter or is simply, in other cases, a turn-around of the original submission with a stamp on it saying, "Approved by the Treasury Board", on that and that date. That then is the authority for the department to enter into the contract and, again, the execution of the contract is done by the department itself.

**The Vice-Chairman:** Are you finished with this slide, Mr. Meyboom?

**Mr. Meyboom:** Yes, sir.

**The Vice-Chairman:** I would like to ask a question. The civil service provides the Treasury Board ministers with advice, but the kind of advice that you are giving at this point relates to the legal authority and the flow of paperwork.

**Mr. Meyboom:** Yes, it relates exactly to the points on this slide. You are quite right, they have to do the financial authorities, legal authorities; have the proper procedures and regulations been followed, et cetera, et cetera. On the basis of that we make a recommendation to the ministers of the Treasury Board.

**The Vice-Chairman:** The first line is "analysis of proposal", and that is the kind of analysis; there is no sense that it is a good idea or a bad idea or any attempt of anything of that order.

**Mr. Meyboom:** Not really, anymore, once the department has been given program approval by the Treasury Board. This is the point where you examine whether the thing makes sense or not. What we are examining here is whether that particular contract is a proper response to that original program submission.

• 1025

So there are two stages of Treasury Board Ministers looking at a particular proposition. First is the idea, and second is the execution of the idea. Here we are talking about the execution; and it is seldom that Ministers turn back at this stage and say, well, we have second thoughts about it and we do not want to do it. It sometimes happens; but not usually.

The next slide shows the outcome of all this. In other words, it shows in broad statistics—as you can see they are quite broad—in millions of dollars, it shows what is happening under the departmental authorities in number of transactions and their dollar value. You can see the number of transactions dealt with by departmental authorities is very high indeed, tens of thousands, and in the case of Supply and Services hundreds of thousands of transactions, adding up to a very large amount of money. The Treasury Board authority is sought in a much smaller number of transactions; this for about an equivalent amount of money. In other words, the departments deal with a large amount of submissions for relatively small amounts of money within the departmental authorities, whereas Treasury

## [Traduction]

prouver sans l'approbation explicite des ministres, des soumissions envoyées au Conseil du Trésor par d'autres ministères. L'approbation est alors communiquée aux ministères au moyen de ce que nous appelons une lettre de décision ou simplement dans d'autres cas par le renvoi de la soumission originale sur laquelle on a inscrit «approuvé par le Conseil du Trésor», à telle et telle date. C'est de là que le ministère tient alors son autorisation de conclure le contrat; encore une fois, l'exécution du contrat relève du ministère même.

**Le vice-président:** En avez-vous fini avec cette diapositive, monsieur Meyboom?

**M. Meyboom:** Oui, monsieur.

**Le vice-président:** Je voudrais poser une question. Les fonctionnaires conseillant les ministres du Conseil du Trésor. Toutefois, les conseils que vous fournissez en ce moment ont trait aux pouvoirs juridiques et au cheminement des documents.

**M. Meyboom:** Oui, ces conseils portent exactement sur les points qui figurent sur la diapositive. Vous avez parfaitement raison, le fonctionnaires doivent s'occuper des autorisations financières et juridiques. Ils doivent se demander si les procédures et les règlements ont été adéquatement suivis, notamment. C'est en nous fondant sur cela que nous présentons une recommandation aux ministres du Conseil du Trésor.

**Le vice-président:** A la première ligne, on lit «Analyse de la proposition»; il s'agit donc de cette analyse-là. Vous ne vous demandez pas s'il s'agit d'une bonne ou d'une mauvaise idée.

**M. Meyboom:** Pas vraiment, puisque le conseil du Trésor a déjà approuvé le programme du ministère. Nous voici au point où l'on doit se demander si la chose est sensée ou non. Nous voulons maintenant savoir si ce contrat précis est la bonne réponse à donner en ce qui concerne cette première demande du programme.

Il y a donc deux étapes d'étude proposées aux ministres du Conseil du Trésor qui étudient une demande précise. Tout d'abord, il y a l'idée, ensuite, sa réalisation. Il s'agit donc ici de la réalisation; il est rare que les ministres se retournent à ce stade pour dire que, tiens, ils y ont repensé et ils n'en veulent plus. Cela se produit quelquefois mais ils n'en font pas une habitude.

Sur la prochaine diapositive, vous trouvez les résultats de tout cela. En d'autres termes, à coups de statistiques générales, très générales puisqu'il s'agit de millions de dollars, on voit ce qui se passe dans les différentes sections en ce qui concerne le nombre de transactions et leur valeur monétaire. Vous voyez que le nombre de transactions effectuées par les autorités ministérielles est très élevé; cela se chiffre dans les dizaines de milliers, et dans le cas du ministère des Approvisionnements et Services, dans les centaines de milliers, ce qui donne des sommes plutôt importantes. On cherche à obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor pour beaucoup moins de transactions; cependant, les sommes impliquées sont à peu près les mêmes. En d'autres termes, les ministères s'occupent d'un



## [Text]

Board Ministers deal with a small number of transactions for an equivalent amount of money.

The column on the right adds up to about \$3 billion, I guess. About half of that is specifically approved by the Ministers of the Treasury Board and the other half is specifically approved within the authority of the individual Ministers, as I have outlined to you before.

**The Vice-Chairman:** Mr. Meyboom, would it be possible to have this breakdown regionally? Are those the kinds of statistics you keep?

**Mr. Meyboom:** We could, with a little bit of homework, provide it to your Committee, I think.

**An Hon. Member:** On a point of clarification; in which offices do the contracts occur?

**Mr. G. A. Berger (Assistant Deputy Minister, Commercial Supply, Department of Supply and Services):** The vast majority of those are contracts placed by our regional offices, and we could provide you with a listing of numbers of contracts placed per regional office, if that is what you wish.

**The Vice-Chairman:** That would give us the number and the dollar values, but it would not tell us where the work was done.

**Mr. Berger:** No, we would have to give you another listing that would do it another way.

**The Vice-Chairman:** Do you keep that kind of information? Is it easy for you to provide this Committee with it? Transport says no.

**Mr. Spinks:** Yes, we can do that.

**The Vice-Chairman:** We have so many witnesses today I think it would be helpful to our electronic transcription system if you could identify yourselves, and then we will keep a clear written record.

**Mr. Spinks:** The information is there, but it would take some time to put it together. We do not have a computerized system we can pull it out of, it would be a manual exercise to break it down that way. Again, similar to DSS, we have regional offices and it would be fairly easy to provide you with numbers and dollar values placed from that office; but it would not tell you, from that breakdown, where in fact the contract was placed.

**The Vice-Chairman:** I think at this stage we could ask departments to provide us with information in this area which is easily accessible but not to go to a lot of expense to do a breakdown you normally would not do.

**Mr. Berger:** We can devise a breakdown by the office awarding the contract as well as the vendor supply point—dollars and numbers of documents.

**Mr. J. A. H. Mackay (Deputy Minister, Department of Public Works):** Mr. Chairman, from Public Works: we can supply it by constituency.

## [Translation]

grand nombre de transactions dont la valeur monétaire est relativement peu élevée tandis que les ministres du Conseil du Trésor s'occupent d'un petit nombre de transactions dont la valeur monétaire est très élevée.

La colonne de droite, si on l'additionne, doit donner dans les trois milliards de dollars. La moitié de ce montant, environ, est approuvée nommément par les ministres du Conseil du Trésor tandis que l'autre moitié est approuvée sur autorisation des ministres individuels, comme je vous l'ai signalé tout à l'heure.

**Le vice-président:** Monsieur Meyboom, serait-il possible d'obtenir une ventilation régionale de ces chiffres? Avez-vous ce genre de statistiques?

**M. Meyboom:** Nous pourrions fournir ce genre de chiffres à votre comité après un peu de recherches, me semble-t-il.

**Une voix:** Un éclaircissement; dans quels bureaux se transigent ces contrats?

**M. G. A. Berger (sous-ministre adjoint, Approvisionnement commercial, ministère des Approvisionnements et Services):** La vaste majorité de ces contrats se conclut dans nos bureaux régionaux et nous pourrions vous faire parvenir une liste du nombre de contrats conclus par chaque bureau régional, si c'est ce que vous désirez.

**Le vice-président:** Cela nous donnerait le nombre de contrats et leur valeur en dollars mais cela ne nous dirait pas où se fait ce travail.

**M. Berger:** Non, il faudrait vous donner une autre liste, composée d'une autre façon.

**Le vice-président:** Vous avez ce genre de renseignements? Serait-il facile de les faire parvenir à notre comité? Le ministère des Transports prétend que non.

**M. Spinks:** Oui, nous pouvons le faire.

**Le vice-président:** Il y a tellement de témoins aujourd'hui; je crois donc qu'il serait beaucoup plus facile, pour nos services de transcription de bien vous identifier avant de parler.

**M. Spinks:** Nous avons tous les renseignements mais il faudrait un certain temps pour les colliger. Nous ne pouvons faire appel à l'ordinateur pour trouver ces chiffres. Nous devrions nous servir d'un système manuel. Encore une fois, comme au ministère des Approvisionnements et Services, nous avons des bureaux régionaux et il nous serait plutôt facile de vous fournir les chiffres et la valeur en dollars concernant tout ce qui se fait à partir d'un bureau donné; cependant, cela ne vous permettrait de savoir où le contrat a été négocié.

**Le vice-président:** Nous pourrions peut-être maintenant demander aux ministères de nous fournir, dans ce domaine, les chiffres les plus faciles à obtenir mais sans leur demander d'engager toutes sortes de frais pour faire une ventilation qui ne se fait pas habituellement.

**M. Berger:** Nous pouvons faire une ventilation selon chaque bureau qui accorde le contrat et selon chaque point d'approvisionnement, en dollars et en nombre de documents.

**M. J. A. H. Mackay (sous-ministre, ministère des Travaux publics):** Monsieur le président, le ministère des Travaux publics peut vous fournir ces chiffres par circonscriptions.



## [Texte]

**The Vice-Chairman:** Can you tell us something about Public Works that makes the difference?

**Mr. Mackey:** More on the ball.

**The Vice-Chairman:** Are there other questions before we move to the next part?

**Mr. Meyboom:** I take it, Mr. Chairman, the departments will look after that request.

The final stage in the contract procedure: the department has sought program approval, the departments have solicited bids and selected the contractor, and the contract has been awarded with the proper approval as required by the contract regulations. We now have two stages left in the contract namely the contract administration—the execution of the contract—and any post-contract administration which may be involved. You can see there are two possibilities for Treasury Board becoming involved again. The first possibility is when a contract is amended in a way exceeding the amendment authorities which have been given to the individual ministers; and the Treasury Board becomes involved when claims are being settled. I will talk about both issues in a bit more detail in the next two slides.

## • 1030

The first slide summarizes what we mean by contract administration. It is a monitoring process which ensures prompt and equitable resolution of disputes; the production of inspection and testing; the protection of interests of the Crown; amendments to change orders; acceptance testing. We have highlighted here the possibilities that exist with regard to contract amendments, the reasons that contracts should be amended: changes in scope, which is quite common; technical difficulties that were not foreseen; delays such as weather or strikes. Some people do not consider a strike to be a legitimate reason for amendments, but in certain instances it is a legitimate reason. It depends a bit on the circumstances. Design changes is another reason. One that is omitted, and forgive me for the pun, is omissions and errors. It is possible that in the technical specifications an error exists or an omission has been made by the customer department or by the design authority, and that would also be a reason to have a contract amended.

The authorities for the amendments, of course, are as I have explained them to you earlier: a quarter of a million for construction and goods, and much lower amounts for all other departments.

Post contract procedures. On the whole we hope they do not occur, but sometimes they do occur. There may have been disputes that have to be settled, claims that have to be paid, and there are three ways of doing that: by negotiation with the contractor; by mediation, which is a third party; and by litigation, which is a court action, of course. I would say that by far, the largest number of claims in the government is settled by negotiation. There are always one or two cases in litigation at any one moment, I presume. The Department of Justice handles those on behalf of the Government of Canada.

## [Traduction]

**Le vice-président:** Pouvez-vous nous dire d'où vient cette différenciation, au ministère des Travaux publics?

**M. Mackay:** Nous sommes à l'avant-garde.

**Le vice-président:** D'autres questions avant de passer à l'autre partie?

**M. Meyboom:** J'en conclus, monsieur le président, que les ministères répondront à cette demande.

Dernière étape de la procédure des contrats: le ministère a obtenu l'approbation du programme, fait des appels d'offres et choisi l'entrepreneur; le contrat a été accordé après avoir reçu l'approbation requise selon les règlements concernant les contrats. Il reste maintenant deux étapes: l'administration du contrat, c'est-à-dire son exécution, ainsi que toute l'administration post-contractuelle nécessaire. Là encore, vous voyez que le Conseil du Trésor peut être appelé à se prononcer pour deux raisons. Premièrement, si un contrat doit être modifié et que cette modification excède l'autorisation de modification accordée aux ministres individuels, le Conseil du Trésor a alors un certain rôle à jouer, lorsqu'on règle les réclamations. Je vous donnerai un peu plus de détails à propos de ces deux sujets dans les deux prochaines diapositives.

La première diapositive explique ce que nous entendons par l'administration des contrats. C'est un processus de contrôle qui assure le règlement rapide et équitable des différents, les inspections et les essais, la protection des intérêts de la couronne, la modification de la réglementation et les essais d'approbation. Ici, nous avons fait la liste des possibilités de modification des contrats, c'est-à-dire des circonstances dans lesquelles les contrats peuvent être modifiés: changements quantitatifs, ce qui est très commun; difficultés techniques imprévues; retards dus aux conditions climatiques ou à des grèves. Certains prétendent que les grèves ne doivent pas être considérées comme une raison suffisante de modification, mais dans certains cas, s'en est une. Cela dépend un peu des circonstances. Une raison qui est omise, et pardonnez-moi le jeu de mots, concerne les omissions et les erreurs. Il peut y avoir une erreur dans les spécifications techniques ou encore une omission du ministère-client ou des responsables de l'architecture, et tout cela peut justifier une modification du contrat.

Les modifications autorisées sont les suivantes, et je vous les ai expliquées tout à l'heure: un quart de million pour la construction et les biens et des sommes bien inférieures pour tous les autres ministères.

Passons aux procédures après contrat. Dans l'ensemble, il vaut mieux ne pas devoir s'en servir mais cela arrive. Il y a parfois des différents qui doivent être réglés, des réclamations qui doivent être remboursées et trois voies nous sont ouvertes: nous pouvons négocier avec l'entrepreneur; nous pouvons faire appel à un médiateur, c'est-à-dire à une tierce partie; et, bien sûr, il peut y avoir des poursuites devant tribunal. Je peux vous dire que dans la grande majorité des cas les choses se règlent par négociation. D'autre part, il y a en permanence 1 ou 2 affaires en instance devant les tribunaux. Le ministère de la

[Text]

But the largest number of disputes is settled through negotiation.

Then there is the question of the payment of claims, extra payments; in other words, payments that are not foreseen through the terms and conditions of the contract. They also require Treasury Board approval, which is the very last step in the Treasury Board approval process, if that is indeed required. There is always a performance evaluation of consultants and construction firms. That evaluation is placed on the file in the Department of Public Works or supply and Services that deals with that particular contractor. Then there is the inspection, of course, and the resultant guarantee for buildings. The administration of warranties for goods is generally done by the customer department.

If I may turn to the last slide of this presentation, Mr. Chairman, having gone through all of this, I hope the original flow diagram is quite clear. The particular contracting procedures that you see here are governed by a combination of the Financial Administration Act, the government contract regulations, and Treasury Board administrative policies, called "Guidelines for Contracting". The approval authorities are clearly specified in the government contract regulations. The Department of Public Works and DSS have a special role in the contracting procedure as the central service agencies for the Government of Canada. The contract administration is done by those departments or by departments such as Transport, for the reasons that have been explained to you. The post contract administration, if it happens, and if there are extra payments involved, requires the final step in the Treasury Board approval, if that is necessary.

Those are the procedures that have been followed by the government departments, sir, and on this slide they show quite clearly the relation between the public service and the bureaucratic organization, the bureaucratic procedures; on top, the ministerial approvals, as they have to be brought to bear on government contracts.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Meyboom.

With the permission of Committee members, we have the Minister of Public Works with us for ten, maybe fifteen minutes longer. I would like to give him an opportunity to make a brief statement but could I have some indication as to how many people would like to question the minister? We can go back to Mr. Meyboom when the minister leaves.

Mr. Minister.

**Mr. Nielsen:** Dr. Meyboom's very excellent presentation gives members an indication of the very high standard of professional advice that Treasury Board ministers receive in their work. I expressed an interest in coming here today mainly because the matter of contracting for consulting services throughout government are a matter of special interest to me and we in the Department of Public Works are taking a leadership role in attempting to refine those guidelines that have been adopted by Treasury Board now so that consulting services will be obtained on a fairer and more competitive

[Translation]

Justice s'en occupe au nom du Gouvernement du Canada mais, dans la plupart des cas, il suffit de quelques négociations.

Passons maintenant à la question du paiement des réclamations, des paiements supplémentaires. Il s'agit de paiements qu'on n'avait pas prévu de faire aux termes du contrat. Là aussi, l'approbation du Conseil du trésor est indispensable et c'est le dernier palier du processus d'approbation du Conseil du trésor dont il s'agit. On fait toujours une évaluation de la qualité du travail fourni par les firmes d'experts et de construction. Cette évaluation est versée aux dossiers du ministère des Travaux publics ou du ministère des Approvisionnement et services, selon celui des deux qui s'est occupé du contrat. Vient ensuite l'inspection, évidemment, qui aboutit à une garantie pour les immeubles. En règle générale, c'est le ministère-client qui s'occupe des garanties pour les biens.

Monsieur le président, je vais maintenant passer à la dernière diapositive et j'espère que tout cela vous aura semblé assez clair. Les procédures relatives aux contrats que vous voyez ici sont régies à la fois par la loi sur l'administration financière, par la réglementation relative aux contrats du gouvernement et par les politiques administratives du Conseil du trésor. Les déboursés autorisés sont clairement spécifiés dans la réglementation du gouvernement sur les contrats. Le ministère des Travaux publics et le ministère des Approvisionnement et services jouent un rôle particulier dans cette procédure car ce sont les principaux responsables des services pour le Gouvernement du Canada. L'administration des contrats est confiée à ces ministères ou à des ministères comme celui des transports, lorsque cela est justifié par les raisons que je vous ai données tout à l'heure. Si certaines mesures administratives s'avèrent nécessaires après l'expiration des contrats, si des paiements supplémentaires doivent être faits, il faut aller jusqu'au dernier palier de l'approbation du Conseil du trésor.

Voilà les procédures suivies par les ministères et cette diapositive vous donne une idée très claire du lien qui existe entre la Fonction publique et les services administratifs. Tout en haut, les approbations ministérielles sans lesquelles il ne peut y avoir de contrats gouvernementaux.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Meyboom.

Les représentants du ministre des Travaux publics doivent nous quitter dans 10 ou 15 minutes et, si vous le permettez, je vais leur donner la parole dans un instant; avant, j'aimerais savoir combien d'entre vous souhaitent poser des questions au ministre? Nous pourrions revenir à M. Meyboom lorsque le ministre sera parti.

Monsieur le ministre.

**M. Nielsen:** L'excellent exposé du Dr. Meyboom nous donne une idée de la qualité exceptionnelle des conseils dont bénéficient les ministres responsables du Conseil du trésor. Je me suis dit prêt à venir ici aujourd'hui surtout parce que les contrats entre le gouvernement et les experts-conseils m'intéressent tout particulièrement et qu'au ministère des Travaux publics, nous prenons l'initiative d'améliorer les lignes directrices adoptées par le Conseil du trésor afin que les contrats pour les services d'experts-conseils soient accordés de façon plus juste et plus concurrentielle. Si vous avez des questions sur des



## [Texte]

basis. When you have specific questions on specific projects or procedures involving the contracting process for matters other than consulting services, Mr. Mackay, Mr. Wilson and Mr. Atkins are here from the department to answer.

• 1035

**The Vice-Chairman:** And they will remain?

**Mr. Nielsen:** They will remain throughout.

**The Vice-Chairman:** They will remain. So we could perhaps focus on the contracting as it affects consultants. Mr. Lamontagne.

**Mr. Lamontagne:** I have three or four questions. Mr. Minister, I am quite aware of the difficulties you might have sometimes to be equitable in giving these consulting contracts.

You just mentioned that you took upon yourself and your staff to refine these guidelines, as you said. Could you give us an example of the kind of refinement you intend to do? What do you have in mind about these refinements?

**Mr. Nielsen:** I have taken an interest in two capacities: one is as Minister of Public Works and one is as a Treasury Board minister. Treasury Board has recently adopted new guidelines for the contracting for consulting services. Because of the difficulty in achieving standards throughout government, and Dr. Meyboom's presentation affords you a glimpse of the difficulties that present themselves in achieving standards in the different departments that have very broad construction activities and activities involving the use of consultants, there has to be some pivot which can provide the basis for achieving those standards on a uniform basis.

I have taken that initiative myself and with the advice and assistance of my officials in Public Works we will be making submissions to Treasury Board on the refinements of which I speak which are going to focus on eliminating so far as possible any criteria for the selection of consulting services other than competence and competition, so far as the professions themselves will allow and, thirdly, achieving that standard; bluntly, eliminating any exercise of discretion in the selection process that considers criteria of anything other than professional competence.

**Mr. Lamontagne:** Are these new Treasury Board guidelines public? Are they finalized and all that?

**Mr. Nielsen:** Yes.

**Mr. Lamontagne:** May we have them tabled?

**Mr. Meyboom:** Mr. Chairman, when I appeared before the Committee last time, I tabled Chapter 312 of the Administrative Policy Manual.

**Mr. Lamontagne:** What are these?

**Mr. Meyboom:** That particular chapter deals with consulting engineers and other consultant services. So you have them now.

**Mr. Lamontagne:** We have them now?

**Mr. Meyboom:** Yes.

## [Traduction]

projets ou des procédures spéciales concernant des contrats autres que des contrats d'experts-conseils, MM. Mackay, Wilson et Atkins pourront vous répondre.

**Le vice-président:** Ils vont rester?

**M. Nielsen:** Pendant toute la séance.

**Le vice-président:** Oui. Nous pourrions peut-être commencer par les contrats des experts-conseils. Monsieur Lamontagne.

**M. Lamontagne:** J'ai trois ou quatre questions à poser. Monsieur le ministre, je sais qu'il est parfois difficile d'être équitable dans l'adjudication des contrats.

Vous avez dit que vous et votre personnel aviez pris l'initiative d'améliorer ces lignes directrices. Pourriez-vous nous donner un exemple de la façon dont vous avez l'intention de procéder? Qu'avez-vous l'intention de faire?

**M. Nielsen:** Je m'y suis intéressé à deux titres: tout d'abord, à titre de ministre des Travaux publics et, deuxièmement, à titre de ministre du Conseil du trésor. Le Conseil du trésor a récemment adopté de nouvelles lignes directrices pour l'adjudication des contrats aux experts-conseils. Il est très difficile d'établir des normes pour l'ensemble du gouvernement, et la déclaration de M. Meyboom vous a donné un aperçu des difficultés que cela pose dans les divers ministères qui ont de nombreux programmes de construction et qui utilisent beaucoup les services d'experts-conseils; en conséquence, il faut avoir quel chose qui nous permette de respecter ces normes de façon uniforme.

J'ai pris moi-même cette initiative et, avec les conseils et l'aide de mes fonctionnaires aux Travaux publics, je vais proposer au Conseil du trésor des améliorations qui nous permettront de supprimer des critères utilisés pour choisir les experts-conseils tout ce qui ne concerne pas la compétence et la position concurrentielle, dans la mesure où les professions elles-mêmes le permettront, et de respecter ainsi la norme. Il s'agira donc de supprimer toute discrétion dans la sélection en supprimant les critères qui n'ont rien à voir avec la compétence professionnelle.

**M. Lamontagne:** Ces nouvelles lignes directrices du Conseil du trésor ont-elles été rendues publiques? Ont-elles été adoptées définitivement?

**M. Nielsen:** Oui.

**M. Lamontagne:** Pourrait-on les déposer en comité?

**M. Meyboom:** Monsieur le président, la dernière fois que j'ai comparu devant le comité, j'ai déposé le chapitre 312 du manuel de la politique administrative.

**M. Lamontagne:** De quoi s'agit-il?

**M. Meyboom:** Ce chapitre traite des services d'ingénieurs-conseils et d'autres experts-conseils. Vous avez déjà ces renseignements.

**M. Lamontagne:** Nous les avons déjà?

**M. Meyboom:** Oui.

[Text]

**Mr. Lamontagne:** Good. A third question, and my last one: you realize that when you talk about this question of giving some contracts, at one point you had to have a certain discretion of Treasury Board or whatever your judgment is on giving the contracts to such or such a firm. You are aware that at that time it was the job of the ministers who are on the Treasury Board to judge if the reports from their principals were equitable and to judge at one point that so and so will get the contract. So when you say to eliminate completely the discretionary decision, to me, it seems a bit unrealistic.

• 1040

**Mr. Nielsen:** I do not believe so, not being idealistic here, and my officials do not believe that either—at least, we are not admitting it, we are going to give it a good college try. Your own province, sir, has achieved great progress in precisely the area in which we are working now, and it is the only province in the country that has. It has gone through a computerized inventory of consultants and it has involved itself in a jury system of selecting one from the short list. There is still an element of criteria other than competence, and so on, in the system in the Province of Quebec, for instance, the political process involved in the selection of the jury, but there are sufficient numbers on the jury, I think, to ensure the elimination, as far as possible, of these external criteria. They have established a model system, which I am going to be suggesting to Treasury Board—in fact, I have communicated with the President of the Treasury Board already with respect to the adoption of that system or a similar system.

**Mr. Lamontagne:** So you have the intention of adopting a computerized system?

**Mr. Nielsen:** It is the only method, in my view, of achieving the standards. It is no good adopting guidelines for contracting consultants unless those guidelines are going to be applied uniformly, and they cannot be applied on a uniform basis unless all departments use the same system. Therefore, that system, in my view, has to be centralized and that means computers.

**Mr. Lamontagne:** Thank you.

**The Vice-Chairman:** Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, my question does not relate directly to consulting but it really does have a question of policy I think the Minister would be interested in. It concerns an example from my own constituency. A firm developed a unique system for garbage disposal and the container units, spent all the money developing the design and all that, dealt with Parks Canada, for example and they were impressed. But when it then goes out to public tender, as it has to because it is a large amount, the firm that does the design development, in a sense, is at a disadvantage. Its bid has to factor in the costs of all the design development, compared with other tenderers who can submit based on the specifications of the department—and those specifications have come really from the firm that developed the cost. In a sense, it seems a bit unfair. When the department uses the design of one firm and it then goes out in a competitive bid, it almost seems, in fairness, that that firm should have a factor of 5 per cent, or 3 per cent, or something

[Translation]

**M. Lamontagne:** Très bien. Une troisième et dernière question: lorsqu'il s'agit d'adjudger des contrats, il faut bien qu'à un moment donné le Conseil du trésor ou quelqu'un d'autre exerce une certaine discrétion et choisisse la société qui recevra le contrat. Vous savez qu'auparavant, il incombait au ministre du Conseil du trésor de décider si les rapports étaient justes et de choisir qui allait obtenir le contrat. Quand vous parlez d'éliminer complètement l'aspect discrétionnaire, il me semble que vous faites preuve de manque de réalisme.

**M. Nielsen:** Je ne crois pas, pas plus que mes fonctionnaires d'ailleurs. En tous cas, nous ne l'admettrons pas, nous allons mettre les choses à l'épreuve. Votre propre province a réalisé des progrès énormes en ce domaine, c'est d'ailleurs la seule qui procède de cette façon. En effet, elle a établi un inventaire informatisé des consultants et un système de jury de sélection. Le système de la province de Québec tient peut-être compte de choses autres que la compétence, et il faut se souvenir ici du processus politique qui permet précisément de choisir le jury, mais il y a suffisamment de membres qui siègent à ce jury pour minimiser l'importance des critères externes. Cette province a élaboré un système modèle que je recommanderai d'ailleurs au Conseil du trésor. En fait, j'ai communiqué avec le président du Conseil du trésor et je lui ai recommandé l'adoption de ce système ou d'un système semblable.

**M. Lamontagne:** Ainsi donc, vous avez l'intention d'adopter un système informatisé?

**M. Nielsen:** C'est la seule façon à mon point de vue d'atteindre les normes. Rien ne sert d'adopter des directives sur la façon d'accorder des contrats aux consultants, à moins que ces directives ne soient appliquées de façon uniforme, ce qui est impossible si tous les ministères n'utilisent pas le même système. Un tel système devrait par conséquent être centralisé et, donc, informatisé.

**M. Lamontagne:** Merci.

**Le vice-président:** Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Monsieur le président, ma question ne porte pas directement sur les contrats accordés aux consultants. J'aimerais vous poser une question de politique qui vous intéressera certainement. Permettez-moi de vous donner l'exemple d'une situation qui s'est produite dans ma circonscription où une firme a mis au point des contenants pour l'évacuation des ordures et a présenté son invention à Parcs Canada qui a été très impressionné. Lors des appels d'offre, la firme qui fait ses propres plans est désavantagée parce qu'elle doit tenir compte du prix de ceux-ci alors que d'autres soumissionnaires se basent seulement sur les caractéristiques exigées par le ministère. Cela semble un peu injuste. Lorsque le ministère utilise les plans d'une firme pour ensuite faire un appel d'offres, il me semble que le ministère devrait tenir compte des frais encourus pour les plans, qu'il s'agisse de 5 ou de 3 p. 100 par exemple. Le cas s'est-il déjà présenté dans d'autres domaines?



## [Texte]

to cover those design costs. Have you run into that in other areas?

**Mr. Nielsen:** I have not run into it at all, perhaps some of my officials have. I would think patent and copyright laws would assist in protecting a person, or a firm, like that. I do not know whether Mr. Mackay has run across that before, I do not believe so.

**Mr. Mackay:** Mr. Chairman, I am not familiar, over many years in Public Works, with situations where that sort of thing may have arisen, so we have never addressed that policy problem.

**Mr. Thacker:** I must say that I am green in that area too, but that is the way it was put to me by these people in the firm, that the government had really got the benefit of their designs in that because the government's specifications that came out were their plan, almost right down to the last nail.

**Mr. Mackay:** Mr. Chairman, I know that the GSA administration in the States, when it gets into that sort of situation, will tend to pay for that specific design on an individual basis to avoid this problem of not recompensing the design agency initially.

**Mr. Thacker:** I see.

• 1045

**The Vice-Chairman:** Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** I have a question for the Minister that is a little off base, maybe, having to do with architects' fees. It seems to me that somewhere down the line we must learn from a deal like the one in Montreal where the architect from France—I guess he only got a small percentage—received 1 per cent or something, which amounted to just an atrocious sum of money. How do we pay these architects, a percentage of the total cost of the building or an hourly rate, or do they bid on the contract at the time it is signed or . . . ?

**Mr. Nielsen:** Each province has exclusive jurisdiction over the setting of fees in the area of any profession, whether it be law or architecture, or whatever, so you are dealing with different scales. They are not standard at all, but Treasury Board does have guidelines on what the Government of Canada is prepared to look at as being fair and reasonable in fees for that kind of consulting service.

**Mr. Cameron:** So it is kind of out of your hands almost.

**Mr. Nielsen:** Well, no, it is not out of our hands because, as I say, Treasury Board has set guidelines as to what the Government of Canada feels to be a fair and reasonable fee for an architect in any given circumstance.

**Mr. Cameron:** Good.

**The Vice-Chairman:** Very good. With the members' permission, I would like to put a question to you that I think is relevant to your concern. In the area of consultants who are asked to bid on something involving creativity, there is considerable cost to the firms in the preparation of bids of that kind—let us say that 10 people responded to a request for a

## [Traduction]

**M. Nielsen:** Pas à ma connaissance, mais mes hauts fonctionnaires ont peut-être entendu parler de quelque chose de semblable. Je pense que les lois sur les brevets et droits d'auteur devraient protéger une personne ou une firme comme celle que vous mentionnez. Je ne sais si M. Mackay a connaissance d'un cas de ce genre.

**M. Mackay:** Monsieur le président, au cours de ma longue carrière aux Travaux publics, je n'ai eu connaissance d'aucun cas de ce genre. Nous n'avons par conséquent jamais eu à nous prononcer sur une telle question.

**M. Thacker:** Je dois vous dire que je ne connais pas tellement bien le domaine moi non plus, mais la firme en question m'a spécifié que le ministère avait tiré avantage de la situation puisque, dans son cahier des charges, il reproduisait presque point pour point les caractéristiques qu'elle avait proposées.

**M. Mackay:** Monsieur le président, je sais qu'aux États-Unis, la GSA, dans un cas semblable, dédommage la personne ou la firme qui ont fait les plans initiaux.

**M. Thacker:** Je vois.

**Le vice-président:** Monsieur Cameron.

**M. Cameron:** J'aimerais poser une question qui ne concerne peut-être pas notre propos mais qui porte sur les honoraires des architectes. Je crois qu'il faut tirer, à un moment ou à un autre, une leçon de ce qui s'est passé à Montréal où un architecte français a touché des honoraires absolument exorbitants, même s'ils ne représentaient qu'un très faible pourcentage du contrat. Comment payons-nous ces architectes? Leur donnons-nous un pourcentage du coût total de la construction ou un taux horaire, ou bien les honoraires font-ils partie de la soumission?

**M. Nielsen:** L'établissement des honoraires de toutes les professions relève des provinces, qu'il s'agisse des avocats, des architectes, etc. Il n'y a pas de norme en la matière; cependant, le Conseil du Trésor a des lignes directrices qui permettent au gouvernement du Canada de s'assurer que les honoraires versés pour services professionnels sont justes et raisonnables.

**M. Cameron:** Ainsi donc, cela ne relève pas de vous.

**M. Nielsen:** Ce n'est pas tout à fait cela; comme je vous l'ai dit, le Conseil du Trésor a émis des directives permettant au Gouvernement du Canada de s'assurer que les honoraires payés à un architecte pour certains travaux sont raisonnables.

**M. Cameron:** Bien.

**Le vice-président:** Si le député le permet, j'aimerais poser une question qui est reliée à la sienne. Dans le domaine de la création, la présentation d'une soumission entraîne parfois des coûts très élevés. Le gouvernement peut-il utiliser les idées des soumissionnaires rejetés?

[Text]

bid with 10 proposals, where are we in terms of compensation for those firms and/or do the departments feel any obligation to not use the creativity that is in the 9 rejected bids or do they feel that they are entitled, sort of as a freebie, to go ahead and use the creativity which is found in those 9 bids?

**Mr. Nielsen:** Well, dealing with the last part first, if there is a winner of the 10 competitors, the design inherent in the winner's submission is likely to be the one that is used. Insofar as I am aware, Peter, there are no federal obligations to reimburse unsuccessful competitors in the competitive design process, but, for instance, in the province of Quebec, in the most recent one in the City of Montreal, of the two losers one spent \$100,000 on his submission and the province contributed \$50,000 towards those costs. However they all take that risk in the competitive process, and the professions realize it and make that investment. It is a risk investment and they appreciate the likelihood that they may lose that investment if they lose the bid, but Peter might just confirm with me that there is no process in the procedures of the Government of Canada to reimburse, other than on an *ex gratia* basis, losing bids.

**Mr. Meyboom:** One possibility, Mr. Chairman, that is being used sometimes in the acquisition of goods is a two-stage tendering procedure, whereby the first call for proposals will be a general one, so the companies will not be put to any great expense. On the basis of that first round, let us say 10 people are invited to submit proposals, 3 of them may be selected to come forward with detailed proposals. Now, if the activity is big enough—millions of dollars to design a new kind of intercity vehicle, for instance—then the department will fund the next stage and therefore they will have small contracts with the three chosen people for, let us say, \$50,000 each to develop a much more detailed design.

• 1050

On the basis of that round of bidding the final winner is selected. That is another way of dealing with it. It is entirely legitimate and it saves the companies involved a great deal of expense indeed.

**The Vice-Chairman:** The advantage to government would be that those proposals then, all three of them, would be the property of the Crown and could be used without conflict.

**Mr. Meyboom:** Precisely.

**The Vice-Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you, Mr. Chairman. I hope I am in order here, I missed some of the earlier presentation, but Mr. Thacker's question brought a situation to mind that I would like to ask about. It has to do with invitations for bids put out by Public Works on behalf of another department. In the specific case I am thinking of, it was for office premises for the Department of National Revenue Taxation in Vancouver. It was peculiar that the specifications contained in the advertisement were so designed that only one building in British Columbia could qualify to fill this tender call. Naturally, I am little suspicious when that happens.

**Mr. Nielsen:** When did it happen, Mr. Clarke?

[Translation]

**M. Nielsen:** Pour répondre d'abord à la dernière partie de votre question, le plan retenu sera celui qui sera utilisé. Que je sache, Pierre, le gouvernement fédéral n'est pas tenu de rembourser les soumissionnaires malheureux. Un de deux soumissionnaires malheureux de la Ville de Montréal, ayant dépensé \$100,000 pour la préparation de sa soumission, s'est vu remboursé \$50,000 par la Ville de Montréal. Il est certain que les soumissionnaires prennent un risque et ils le savent. Ils savent qu'ils peuvent perdre leur investissement s'ils n'obtiennent pas le contrat. Peter pourra peut-être confirmer ce que je dis; il n'existe pas de mécanisme prévoyant que le Gouvernement du Canada doit rembourser les soumissionnaires malheureux.

**M. Meyboom:** On se sert parfois d'une procédure de soumission à deux niveaux; on demande d'abord une soumission assez générale, n'impliquant pas de grandes dépenses pour les firmes. Sur 10 soumissionnaires, on en invite peut-être 3 à présenter des soumissions détaillées. Dans le cas de grands travaux où les dépenses s'évaluent en millions de dollars, pour construire des Transports interurbains, par exemple, le ministère paie les frais encourus à la deuxième étape du processus de soumission. Dans le cas cité, les trois personnes retenues au cours de la première étape obtiendront \$50,000 chacune pour détailler les plans qui feront l'objet de leur seconde soumission.

C'est ainsi que le gagnant final est ensuite choisi. Il s'agit donc d'une autre façon d'agir, tout à fait légitime, et qui évite d'importantes dépenses aux sociétés intéressées.

**Le vice-président:** le gouvernement a ainsi pour avantage que ces trois propositions sont propriété de la Couronne et qu'elles peuvent être utilisées sans conflit possible.

**M. Mayboom:** Exactement.

**Le vice-président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci, monsieur le président. La question de M. Thacker me rappelle un problème dont j'aimerais vous faire part. Il s'agit d'une demande de soumission faite par le ministère des Travaux publics au nom d'un autre ministère, au sujet des bureaux du ministère du Revenu. Impôt, à Vancouver. Le cahier des charges était tel que seul un édifice en Colombie-Britannique satisfaisait aux exigences. Devant ce genre de situation, j'ai bien sur, quelques soupçons.

**M. Nielsen:** C'était quand?

*[Texte]*

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** About three years ago. It was just before that big Habitat thing came in, because the old tax department building was being vacated for the Habitat brain centre and the tax department had to move somewhere else. I raised that matter in the House with the then minister and, miraculously, a few weeks later the tender call was cancelled and subsequently the income tax department located in a completely different location and a completely different building. The building that did fit the tender call was subsequently occupied by somebody else and was substantially unoccupied for a long time.

The question that that raises in my mind, and I think perhaps the Minister could answer it, is, who sets the criteria for the requirements that are then advertised by the Department of Public Works? How could the situation that I have described have arisen. And I guess, finally, could it arise now under the present regime?

**Mr. Nielsen:** That even happened before, if it was three years ago, the time of Mr. Mackay, but he might be familiar with it. Basically, the space requirements are identified by planned departments and from that stage it goes through a detailed process in Public Works, who are charged with the responsibility of obtaining the space. But perhaps Mr. Wilson could not only answer your query with respect to the specific example that you have raised but also outline the step by step process necessary in obtaining the space.

**Mr. A. D. Wilson (Assistant Deputy Minister, Operations, Department of Public Works):** Mr. Chairman, it predates me as well, this particular one. Perhaps we could give a written response if that were the wish of the Committee.

On the processes we go through, the client department that requests this usually gives us some identification of a preferred location—that is probably one of the first things—to serve the public. He provides us with a certification, which is obtained from Treasury Board, as to the quantity of space, and that is a relationship between the types of staff and the numbers and Treasury Board certifies that for our purposes.

As far as the quality is concerned, and facilities beyond, say, normal office, accommodation—libraries, board rooms, conference areas—those are expressly approved by the Treasury Board in consultation with the client department. We have a support role in all of this in that we try to present it jointly with departments and work with them in the presentation of the material, because we have rather more of that type of expertise than most of the clients would normally possess.

When it comes to the actual obtaining of this office accommodation, and I think that is probably mostly what we are talking about, we normally will call a tender, as you have pointed out. The standards will be the space standards, the volume of space, the types of space listed by board rooms, libraries, special facilities other than straight offices. The qualitative standards for the office are standards that have been developed departmentally over a number of years through building offices and renting space. When we rent space, we print up a series of expected standards, air conditioning standards, ceiling heights, floor loadings, finishes, elevators, and tenderers are invited to provide proposals to meet

*[Traduction]*

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Il y a trois ans environ, juste avant la conférence Habitat, puisque, le centre administratif de la conférence avait été installé dans un bâtiment qu'occupait auparavant le ministère du Revenu. Aux Communes, j'ai posé une question à ce propos au ministre d'alors, et, comme par miracle, quelques semaines plus tard, la demande de soumission était annulée; par la suite, le ministère du Revenu a été installé dans un tout autre bâtiment. Quant au bâtiment en question qui répondait aux exigences du cahier des charges, il a par la suite été occupé, puis est resté inoccupé pendant longtemps.

J'aimerais savoir qui établit les critères des cahiers des charges que publie le ministère des Travaux publics? Comment a-t-on pu en arriver à la situation que je viens de vous décrire? Enfin, une telle situation pourrait-elle se reproduire à l'heure actuelle?

**M. Nielsen:** C'est même arrivé il y a trois ans, du temps de M. Mackay, mais il s'en souvient peut-être. Les normes en matière de locaux sont déterminées par les ministères concernés; elles doivent ensuite suivre un processus complexe au ministère des Travaux publics, lequel est chargé de trouver les locaux demandés. En plus de répondre à votre question, M. Wilson pourra peut-être vous décrire les diverses étapes de ce processus.

**M. A. D. Wilson (Sous-ministre adjoint, Opérations, ministère des Travaux publics):** Monsieur le président, c'était aussi avant mon époque. Peut-être m'autoriserez-vous à vous communiquer une réponse par écrit?

En ce qui concerne le processus, le ministère-client nous indique d'abord ses préférences quant à l'emplacement. Il nous fournit aussi un certificat, que le Conseil du Trésor lui octroie en ce qui concerne le rapport existant entre la surface occupée et les effectifs.

Outre les bureaux, le Conseil du Trésor, après avoir consulté le ministère-client, donne son accord en ce qui concerne les bibliothèques, les salles de conseil, les salles de conférence et ainsi de suite. Pour notre part, nous jouons un rôle de soutien en aidant les ministères à préparer les documents nécessaires parce que, en général, nous sommes plus spécialisés qu'eux dans ce genre de domaine.

Pour ce qui est de l'obtention des bureaux, comme vous l'avez signalé, nous lançons un appel d'offres. Il y a des normes en matière de surface, de volume, des normes particulières, différentes de celles qui s'appliquent aux bureaux, pour les salles de conseil, les bibliothèques, les installations spéciales et ainsi de suite. Les normes qualitatives relatives aux bureaux ont été mises au point au ministère sur un certain nombre d'années, vu qu'il a été appelé à construire des bâtiments et à louer des locaux. Pour la location d'un immeuble, on prépare une série de normes sur la climatisation, la hauteur des plafonds, la charge limite du plancher, les finitions nécessaires, les ascenseurs etc. . . et les soumissionnaires sont invités à



**[Text]**

these criteria. They are then analysed in committee and a point-rating system is established or has been established over time in the department. Each proposal is appraised against its cost, against the value. Following our committee review of the results of the tender, we would then go forward to Treasury Board to seek authority to accept the best-buy option, not necessarily always the low-cost option, because there is a relationship between quality and cost and our system tries to take that into account.

• 1055

**Mr. Mackay:** I might just add, Mr. Chairman, something that Mr. Wilson did not cover. The approval process that we now go through in advance of the actual tender call—it is only within the last two years, I think, Dr. Meyboom, that a department now has to go to Treasury Board first of all to ensure that the space requirements are adequately covered off within the standard. That is a relatively new requirement.

**Mr. Wilson:** One other matter that Mr. Clarke raised was whether this could happen today.

I think it is probably quite unlikely, Mr. Chairman, that it would happen today. There is a fairly significant screening process at more than one level in the department to catch any peculiarity. Normally the Ministers are involved in these processes, and certainly in the larger cases.

**Mr. Nielsen:** Our committee is run so that it would not happen today unless by accident.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Well, that is the principle I am trying to get at. Suppose by accident this situation arose again and it was found that the requirements were fulfilled by only one building. Would the Public Works Department then automatically cancel the tender call and force the client department to redesign its requirements?

**Mr. Wilson:** That is a kind of loaded question because every circumstance is different. In a city like Vancouver, and if we are talking of the core area, one would expect that there would be half a dozen buildings or more that would readily fulfill our requirements, some of them marginally, the older buildings. Some of them perhaps will exceed our minimal requirements and the cost-value relationship will come into play and sort these out.

I think it would be quite unusual. If only one building met the criteria, it would probably mean that the other buildings were not up to the minimum standard, or there is no other building available.

**The Vice-Chairman:** Mr. Clarke.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I think that covers it. Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Could I just invite the Minister to address the issue which Mr. Clarke raises, only as it affects consultants? There is a great deal of specification of suppliers in the consultant business which can restrict the possibility of response through very minor or apparently minor provisions, but which really would exclude a lot of consultant firms. Are you addressing yourself to that issue?

Mr. Cameron, you will be next.

**[Translation]**

préparer des offres répondant à ces critères. Un comité analyse ensuite les soumissions selon un système de points établi par le ministre. Chaque soumission est évaluée selon le coût et la valeur des services fournis. L'analyse terminée, nous demandons au Conseil du Trésor de nous autoriser à accepter la meilleure offre, qui n'est pas nécessairement l'offre la moins chère car notre système tient compte du rapport existant entre la qualité et le coût.

**M. Mackay:** Monsieur le président, Je voudrais rajouter quelque chose que n'a pas mentionné M. Wilson. Le processus d'approbation que nous utilisons avant l'appel d'offres est assez récent . . . Ce n'est que depuis 2 ans, n'est-ce pas, docteur Meyboom, que le ministère doit demander au Conseil du Trésor d'assurer que l'espace demandé répond aux normes. C'est une exigence assez nouvelle.

**M. Wilson:** M. Clarke demandait aussi si un tel cas peut se reproduire aujourd'hui.

C'est peu probable, monsieur le président. Il y a une présélection assez rigoureuse, à plus d'un niveau de responsabilités d'un ministère, pour déceler toutes particularités. Normalement, les ministres y participent, surtout pour les contrats les plus importants.

**M. Nielsen:** L'existence du comité évite qu'une telle chose ne se produise aujourd'hui, sauf par accident.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** C'est justement là où je veux en venir. Supposons que, par accident, cette situation se représente, et qu'un seul immeuble réponde aux exigences. Le ministère des Travaux publics annulerait-il automatiquement l'appel d'offres pour obliger le ministère concerné à revoir ses exigences?

**M. Wilson:** Il est difficile de répondre car chaque cas est différent. Dans une ville comme Vancouver, surtout s'il est question du cœur de la ville, il est certain qu'au moins une demi-douzaine d'immeubles répondraient sans doute à nos critères, quoique les plus anciens seraient des cas marginaux. Certains d'entre eux, dépasseraient sans doute les critères minimaux et, dans ce cas, le rapport du coût en contrepartie de la valeur reçue entrerait en ligne de compte.

C'est un cas plutôt inhabituel. Si un seul immeuble répond aux critères, cela veut dire que les autres immeubles ne répondent pas aux normes minimales et qu'aucun autre édifice n'est disponible.

**Le vice-président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Cela répond à toutes mes questions. Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Permettez-moi de demander au ministre de répondre à la question de M. Clarke, en ce qui concerne les experts conseils. Et cette Loi concerne les services d'experts conseils, beaucoup de normes, apparemment mineures, peuvent en fait limiter beaucoup la participation d'un grand nombre de firmes. Avez-vous des observations à cet égard?

Monsieur Cameron, vous aurez le prochain tour.



*[Texte]*

**Mr. Nielsen:** I cannot see that happening deliberately but it certainly can happen with respect to requirements. For instance, in Transport, let us assume that they have a task—well, yes indeed, it can happen, not deliberately but I can think of an excellent example in Prince Rupert where—no, that is not a good example.

Let us say there is an engineering requirement that requires a very high degree of expertise in hydraulic engineering. There are very few firms with a high level of expertise in that particular field. So if your specs went out requiring a job to be done in that particular area, you would probably be confining the number of people who would be expert in that field, and therefore confining your area of competition.

**The Vice-Chairman:** Thank you. Can we have one more from Mr. Cameron?

**Mr. Cameron:** You are going to leave shortly, Mr. Nielsen, and I do not want to detain you but something that is bugging me is space in the capital area.

What have we got today, unneeded or vacant office space, in the capital area?

• 1100

**Mr. Nielsen:** Okay. I can provide you, Mr. Cameron, with a written response to that in some detail. It would I think take up too much time of the Committee to run down it now, through myself or through the officials that are with me. But I can give the Committee, Mr. Chairman, a written response to that because it has been done, both by the private sector and by Public Works. We can provide you with both those.

**Mr. Mackay:** Mr. Chairman, is it the private sector space we are asking about or is it public sector space?

**Mr. Cameron:** I would like both of them, because if we have public space vacant and we are renting private space, I am against it.

**Mr. Nielsen:** Let me say that we will provide you with the analysis that Public Works has made with respect to government space and we will provide you with the Public Works Report, the A. E. Lepage Report, on the private sector.

**Mr. Cameron:** Would this include, say, a lease that started two years ago and runs for the next three years or so? Can you give us that detail, how long they are?

**Mr. Nielsen:** That would be quite a task. Anything is possible, but that would involve quite a lot of time and quite a lot of expense, Mr. Cameron. Do you have any specific lease in mind? We can certainly dig that out.

**Mr. Cameron:** Okay, I could . . . then I could go back. Okay, because I think that is an area we just must delve into.

I am concerned with one more thing. This lease, the Canadian Building. Can you throw any light on that, as to how we stand with it?

**Mr. Nielsen:** I have personally involved myself in a concentrated way in an examination of the circumstances surround-

*[Traduction]*

**M. Nielsen:** Je ne crois pas que cela se passe intentionnellement, mais c'est certainement possible. Supposons, par exemple, que dans le ministère des Transports, il y ait un travail . . . oui, en effet, cela peut se produire, mais pas intentionnellement, car je peux penser à un excellent exemple à Prince Rupert où . . . Non, cela n'est pas un bon exemple.

Imaginez un travail d'ingénierie qui demande une grande expertise dans le génie hydraulique. Très peu de firmes du domaine possèdent une grande expertise en la matière. Donc, des exigences pour un travail dans ce domaine pourraient en fait limiter le nombre d'experts disponibles, et ainsi restreindre la concurrence.

**Le vice-président:** Merci. Pouvez-vous répondre encore à une question de M. Cameron?

**M. Cameron:** Je sais que vous devez partir incessamment, monsieur Nielsen; le problème des locaux disponibles dans la région de la capitale m'inquiète quelque peu.

Dans la région, quelle superficie recouvre les locaux inoccupés?

**M. Nielsen:** Monsieur Cameron, je peux vous donner une réponse détaillée par écrit, car cela prendrait trop de temps de faire la ventilation maintenant; mes fonctionnaires ou moi-même vous répondrons par écrit. Monsieur le président, je déposerai une réponse écrite car une évaluation des locaux inoccupés a été faite par le secteur privé comme par le ministère des Travaux publics. Nous déposerons les deux documents.

**M. Mackay:** Monsieur le président, s'agit-il de locaux inoccupés dans le secteur privé ou dans les immeubles du gouvernement?

**M. Cameron:** Je veux les deux, car si les locaux du gouvernement sont libres alors qu'on loue présentement des locaux du secteur privé, je m'y oppose.

**M. Nielsen:** Nous vous fournirons donc l'analyse qu'a faite le ministère des Travaux publics sur les locaux du gouvernement ainsi que le rapport A. E. Lepage, préparé pour le ministère des Travaux publics sur le secteur privé.

**M. Cameron:** Est-ce que cette ventilation comprendra par exemple un bail octroyé il y a deux ans, pour trois ans? Pouvez-vous nous indiquer aussi la date d'expiration de ces baux?

**M. Nielsen:** C'est un travail assez important. Tout est possible, mais il demandera beaucoup de temps et d'argent, monsieur Cameron. Y a-t-il un bail particulier qui vous intéresse? Nous pouvons certainement vous en donner les détails.

**M. Cameron:** Je pourrai toujours y revenir. C'est certainement un domaine que nous devrions examiner de plus près.

Le bail qui me préoccupe en particulier est celui de l'immeuble canadien. Pouvez-vous nous dire où nous en sommes?

**M. Nielsen:** J'ai personnellement consacré beaucoup de temps à l'étude de la situation concernant la location de cet

[Text]

ing the leasing of that building. I have satisfied myself that the Government of Canada is legally committed to a lease. The House of Sports is not going to locate there. Officials of Public Works are discussing the occupation of the building with other potential government tenants.

**The Vice-Chairman:** The Minister has stayed about 18 minutes beyond the warned time. There was one other questioner. Have you time for him?

**Mr. Nielsen:** Yes.

**The Vice-Chairman:** Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, my question, through you, is the relationship of the Minister in any of the contracts that might be entered into by CIDA in its international sphere. Does your department get . . .

**Mr. Nielsen:** Public Works has no involvement in that, except opening the odd airport.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, then my question to you is, will this Committee get into an examination of CIDA in any way?

**The Vice-Chairman:** The steering committee reports that set our agenda so far have not put that item on our agenda. We are anticipating the Auditor General's new report shortly and the issues which are dealt with in that report remain to be discovered. But that is our terms of reference.

**Mr. Thacker:** Thank you.

**The Vice-Chairman:** I want to thank the Minister on behalf of the Committee. It is a unique experience to have a Minister before this Committee. Thank you very much.

**Some hon. Members:** Hear, hear!

**The Vice-Chairman:** Mr. Fennell, you were remarkably quiet in the previous questioning. We will let you lead off in this session.

**Mr. Fennell:** Well, I have had a great many conversations with the Minister, so I did not want to bring up any old business.

The question, particularly pertaining to airports, which I heard referred to over there, the question . . . I am a little confused and just for clarification, the Department of Public Works apparently, to me, does all the construction, or the majority. What I am looking at are these budgets where it shows Department of Public Works and Department of Transport. Does it, first of all, get approved? The work that you do on behalf of other departments, does it get approved by the department itself and then rechecked by the Department of Public Works?

**Mr. Mackay:** Mr. Chairman, our mandate is limited to handling on behalf of other government departments, exclusive of such departments as the Ministry of Transport, except where it is government general accommodation space. So we have exceptions to what Public Works in effect does on behalf of other government departments, and MOT, the Department of National Defence, of course DCL, and Indian and Northern Affairs have their own construction capabilities relative to

[Translation]

immeuble. Je suis convaincu que le gouvernement du Canada s'est légalement engagé à respecter ce bail. La Maison des sports ne sera pas installée là. Les fonctionnaires du ministère des Travaux publics négocient actuellement l'occupation de cet immeuble par d'autres locataires du gouvernement.

**Le vice-président:** Le ministre a déjà dépassé de 18 minutes l'heure de son départ. Il reste un député qui a des questions. Avez-vous le temps d'y répondre?

**M. Nielsen:** Oui.

**Le vice-président:** Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Monsieur le président, monsieur le ministre, quel serait votre rôle dans l'octroi de contrat par l'ACDI dans le domaine international? Votre ministère . . .

**M. Nielsen:** Le ministère des Travaux publics n'a aucune compétence dans ce domaine, sauf, rarement, dans la construction d'un aéroport.

**M. Thacker:** Alors, monsieur le président, pouvez-vous me dire si ce Comité étudiera les procédés de négociation des marchés de l'ACDI?

**Le vice-président:** Jusqu'à présent, le comité directeur n'a pas inscrit l'étude de cet organisme à notre programme. Nous recevrons très bientôt le nouveau rapport du vérificateur général, mais nous ne connaissons toujours pas les questions qu'il soulèvera. Enfin, c'est notre ordre de renvoi.

**M. Thacker:** Merci.

**Le vice-président:** Je remercie le ministre au nom du Comité. C'est une occasion unique qu'on ait un ministre qui comparaisse devant le Comité. Merci beaucoup.

**Des voix:** Bravo, bravo!

**Le vice-président:** Monsieur Fennell, vous avez été très silencieux durant ce premier tour; à vous donc de commencer cette seconde période de questions.

**M. Fennell:** J'ai eu souvent l'occasion de discuter avec le ministre et je ne voulais pas revenir sur du déjà vu.

Quelqu'un a soulevé une question particulière concernant les aéroports. Je suis un peu confus. Il semblerait que le ministère des Travaux publics est responsable de toute la construction, au moins de la plus grande partie. J'ai sous les yeux un document qui mentionne le ministère des Travaux publics et le ministère des Transports. Ces budgets sont-ils d'abord approuvés? Le travail que vous faites pour les autres ministères est-il d'abord approuvé par le ministère même et ensuite vérifié par le ministère des Travaux publics?

**M. Mackay:** Monsieur le président, nous sommes strictement mandatés à transiger au nom des autres ministères du gouvernement, sauf des ministères comme le ministère du Transport, excepté dans le domaine des locaux. Donc, le ministère des Travaux publics est limité dans ce qu'il peut faire pour les autres ministères. Le ministère des Transports, le ministère de la Défense nationale, par le truchement bien sûr de la CDL, et le ministère des Affaires indiennes et du Nord

## [Texte]

their areas of requirement, but when you get into general purpose accommodation then we will handle it on their behalf.

• 1105

**Mr. Fennell:** I know of several instances where you do let the contract for the Department of Transport.

**Mr. Mackay:** Yes, but that would tend to be in a general accommodation situation as distinct from a specific requirement, an airport, for example, or an airport building. If you are talking about marine, we do work on behalf of the Ministry of Transport for marine.

**Mr. Fennell:** Yes, that was one, the airport.

**Mr. Mackay:** I see.

**Mr. Fennell:** My next question then, coming down to Mirabel, is whether that contract was entirely let by the Ministry of Transport without any . . .

**Mr. Mackay:** Yes, it was.

**Mr. Fennell:** . . . consultation with the Department of Public Works?

**Mr. Mackay:** Yes, it was.

**Mr. Fennell:** So you really only react, and you have given me the guidelines you work under. I was under a broader impression that you looked after all the contracting out, as the experts within the government.

**Mr. Mackay:** No. There are other experts within government.

**Mr. Fennell:** That is all for now. I think I will think that answer over.

Is Mr. Mackay implying that other departments which contract out are nonexpert?

**Mr. Mackay:** No. I said that there were other experts in government.

**Mr. Fennell:** There are other experts. I would like to go back. There are so many experts in government, and that is the reason for my question. Would it not be better on construction to have it all funnelled and vetted, before it happens even, through one department?

**Mr. Mackay:** It is unfortunate, Mr. Chairman, our Minister is not here to answer that question. I do not think it would be appropriate for me to make a comment on that.

**The Vice-Chairman:** You might bring this line of questioning to his attention out of our Committee record.

**Mr. Mackay:** I will do so, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** You will do so.

**Mr. Fennell:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Mr. Murta.

**Mr. Murta:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to direct a question to the officials of the Department of Supply and Services. The Auditor General states that the department has advised him that a rationalization study is under way and I would like to ask the officials, through you, Mr. Chairman, if they could shed some light on the rationalization study that is under way in terms of its terms of reference and possibly the scope of the study.

## [Traduction]

canadien ont leur propre service de construction et c'est notre ministère qui s'occupe de trouver des locaux en général.

**Mr. Fennell:** Je connais plusieurs contrats que vous avez négociés pour le ministère des Transports.

**Mr. Mackay:** Oui, et cela s'est fait dans le cadre de programmes du logement plutôt que pour répondre à un besoin particulier, comme la construction d'un aéroport. S'il s'agit du programme des travaux maritimes, effectivement, nous négocions pour le ministère des Transports.

**Mr. Fennell:** Oui, s'il s'agissait en effet d'un aéroport.

**Mr. Mackay:** Je vois.

**Mr. Fennell:** Maintenant, au sujet de l'aéroport de Mirabel; ce contrat a-t-il été octroyé entièrement par le ministère des Transports sans . . .

**Mr. Mackay:** Oui, en effet.

**Mr. Fennell:** . . . aucune consultation avec le ministère des Travaux publics?

**Mr. Mackay:** Oui, en effet.

**Mr. Fennell:** Donc, vous répondez strictement aux demandes, selon les directives que vous avez déjà négociées. Je croyais que vous négociez tous les contrats des experts engagés par le gouvernement.

**Mr. Mackay:** Non. Il existe d'autres experts au sein du gouvernement.

**Mr. Fennell:** C'est tout pour le moment. Je vais étudier cette réponse.

Mr. Mackay laisse-t-il entendre que les autres ministères qui octroient des contrats ne sont pas experts?

**Mr. Mackay:** Non, j'ai dit qu'il y avait d'autres experts au sein du gouvernement.

**Mr. Fennell:** Il y a d'autres experts. Je vais y revenir. La raison de mes questions c'est qu'il y a un grand nombre d'experts au gouvernement. Ne vaudrait-il pas mieux que tous les contrats de construction soient étudiés et approuvés, même préalablement, par un seul ministère?

**Mr. Mackay:** Monsieur le président, c'est malheureux que le ministre ne soit pas ici pour répondre à cette question. Je ne pense pas pouvoir y répondre.

**Le vice-président:** Peut-être pourriez-vous lui en parler en privé.

**Mr. Mackay:** Certainement, monsieur le président.

**Le vice-président:** Alors c'est entendu.

**Mr. Fennell:** Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Monsieur Murta.

**Mr. Murta:** Merci, monsieur le président. Ma question s'adresse aux fonctionnaires du ministère des Approvisionnements et Services. Le vérificateur général déclare que le ministère lui aurait dit qu'une étude de rationalisation est en cours; les fonctionnaires peuvent-ils nous éclairer sur le mandat et la portée de cette étude sur la rationalisation?



[Text]

**The Vice-Chairman:** Which official?

**Mr. Murta:** Well, under standing offers, 9.117 . . .

**The Vice-Chairman:** Oh, standing offers.

**Mr. Murta:** . . . in the Auditor General's Report.

**Mr. Berger:** I believe for the next 20 minutes I am still the Acting Deputy Minister, until the minister gets back at 11.30.

As part of an overall study of low dollar value purchasing, we have taken a look at various things, such as our use of standing offers, and we are in the process of, as you say and as the Auditor General says, rationalizing the use of those kinds of things. We use a standing offer where we do not have a firm commitment from a customer department for a particular commodity or service and, therefore, in respect of a standing offer where there is not a firm commitment by a customer that they want x number of things we then use the standing offer, which is in effect a pricing arrangement, so that when they do want something they can pick it up at that price.

We have a variety of kinds of those things. We have standing offers that are called national master standing offers which are available to all customers throughout the country, we have regional master standing offers which are standing offers available to all customers in a region, we have individual standing offers on behalf of an individual customer department throughout the country or throughout a region, and we have what is called a departmental individual standing offer in which only the Department of Supply and Services can draw on in behalf of our customers—normally we use that in relation to a product or service in which the Treasury Board ministers have taken a specific, special interest, such as the use of photocopiers, and this provides us with information we would not normally have, usage information on a particular product or service area, and permits us to modify the method of supply in accordance with economy and efficiency in government.

**Mr. Murta:** I see. And that is the rationalization . . .

• 1110

**Mr. G. A. Berger:** Normally these standing offers are called like any other contract. They are normally subject to competition. Occasionally they will be multiple. Normally there is one supplier for a particular product or service. That is what happens. The problem is we have a variety of these kinds of things and we are trying to rationalize them.

In one case we have been successful, and that is in the case of heating oil, where we have in support of our customers had a variety of pricing arrangements, national, regional, and district. We now, through the use of a computer system, are able to combine all the requirements of individual customer departments throughout a region into a single document. In effect that one document, which goes out to the trade and becomes the contract, et cetera, services all our customers down to the smallest outpost in the regions to the largest

[Translation]

**Le vice-président:** A quels fonctionnaires vous adressez-vous ?

**M. Murta:** Je cite le paragraphe 9.117 sous la rubrique «offres permanentes».

**Le vice-président:** Oh, il s'agit des offres permanentes.

**M. Murta:** . . . du rapport du vérificateur général.

**M. Berger:** Pour les 20 prochaines minutes, je suis toujours le sous-ministre suppléant, jusqu'à ce que le ministre revienne à 11 h 30.

Dans le cadre d'une étude d'ensemble du coût-efficacité, nous examinons différentes choses, notamment notre utilisation des offres permanentes, et comme vous dites, nous voulons rationaliser l'emploi de ce genre d'instruments. Nous avons recouru à l'offre permanente lorsque nous n'avons aucun engagement ferme de la part du ministère client pour un produit ou un service particulier; donc, lorsqu'un client n'a pas commandé un nombre précis d'articles, nous avons recouru à l'offre permanente, qui est une entente sur les prix, pour qu'au moment où les clients demandent quelque chose, nous puissions l'acheter à ce prix.

Nous utilisons divers instruments semblables. Nous avons des offres permanentes principales qui sont à la disposition de tous les clients au Canada; nous avons des offres principales au niveau de la région, disponibles à tous les clients d'une région; nous avons également des offres permanentes particulières détenues au nom d'un ministère-client particulier, couvrant tout le pays ou toute une région, et enfin nous avons l'offre permanente ministérielle, qui permet seulement aux ministères des Approvisionnements et Services d'acheter la marchandise au nom des clients—cet instrument sert surtout pour un produit ou un service qui intéresse particulièrement les ministres du Conseil du Trésor; par exemple, l'emploi des photocopies—ce qui nous permet de regrouper des données sur l'emploi d'un produit ou d'un service particulier, et de modifier la méthode d'approvisionnement conformément au principe d'économie et d'efficacité du gouvernement.

**M. Murta:** Je vois. Et c'est de cette rationalisation . . .

**M. G. A. Berger:** Normalement, ces offres permanentes sont considérées comme dans le cadre de n'importe quel autre contrat. Elles sont d'ordinaires sujettes à la concurrence. Tantôt il y en a beaucoup, tantôt il n'y a qu'un fournisseur pour un certain produit ou un certain service. Tout cela est assez varié et nous nous efforçons d'en arriver à une certaine rationalisation.

En ce qui concerne le mazout, nos efforts ont été couronnés de succès en ce sens que nos clients disposent de divers arrangements en matière de prix, au niveau de la nation, de la région et de la municipalité. Grâce aux ordinateurs, nous pouvons maintenant réunir toutes les exigences d'un ministère-client en un seul document, qui sert à tous nos clients, depuis le petit poste régional jusqu'aux grosses installations militaires; avec un seul prix pour le mazout au niveau du gouvernement, nous avons pu réduire la paperasserie et ainsi de suite. Dans ce



## [Texte]

military installation with, for example, heating oil at a single government price; and we have reduced the paperwork, et cetera. In that particular case we have rationalized the use of our standing offers. And we will be continuing to use this kind of thing.

**Mr. Murta:** So a series of these is going on at the present time.

**M. G. A. Berger:** That is right.

**Mr. Murta:** I see. And you are finding it is improving efficiency within the department?

**Mr. G. A. Berger:** Very much so. I am sorry I did not bring slides like Dr. Meyboom did because in this consolidated procurement support system for heating oil, on a table like this, some 180-odd files were replaced by 3 files—as an example. It reduces the paperwork, gets a better price; reduces government paperwork, reduces private sector paperwork.

**Mr. Murta:** I see.

Another area, once again with the Department of Supply and Services, on paragraph 9.119—the Auditor General talks about “lowest total cost to Government”. What does the Department of Supply and Services mean when it talks about “lowest total cost”?

**Mr. G. A. Berger:** We have a concept in the department which is called PROC, and PROC stands for Product Cost, Resource Cost, Operating Cost and Contingency Cost. It is another way of saying total life-cycle costing. To the extent we can put that concept into a tender or request-for-proposal document we try to do so, because you can then assess the total cost to government from acquiring the goods, using the goods, and disposing of the goods, for example, on a life-cycle basis, where all costs are taken into consideration.

**Mr. Murta:** And these costs have all been identified?

**Mr. G. A. Berger:** To the extent they can be, they are identified, yes. We cannot necessarily do that on every single procurement. The technique is an expensive one administratively and it is particularly applicable when you are talking about large pieces of capital equipment, where you know what the acquisition cost of the equipment is and you can work out what the disposal cost will be, what the operating costs of the equipment will be by the individual customer department, and the resource costs of acquiring that particular piece of equipment, both from a customer point of view and our own.

**Mr. Murta:** I see. So you feel you have gone as far as you possibly can in identifying the lowest total cost to the government?

**Mr. G. A. Berger:** That is right. It is a very sophisticated technique.

**Mr. Murta:** Is it used in private . . .

**Mr. G. A. Berger:** Yes, and it is used in the government.

**Mr. Murta:** It is used in the government.

**Mr. G. A. Berger:** Yes, sir.

**Mr. Murta:** I see.

## [Traduction]

cas, nous avons rationalisé l'utilisation de nos offres permanentes. Nous continuerons à agir dans ce sens.

**M. Murta:** Vous déployez à l'heure actuelle toute une série d'efforts de la sorte.

**M. G. A. Berger:** C'est exact.

**M. Murta:** Je vois. Les ministères y gagnent-ils en efficacité?

**M. G. A. Berger:** Tout à fait. Je regrette de ne pas avoir apporté de diapositives, comme l'a fait M. Meyboom; par exemple, j'aurais pu vous montrer que, en ce qui concerne le système consolidé d'acquisition de mazout, quelque 180 dossiers ont été réunis en trois documents seulement. Cela permet d'obtenir un meilleur prix et de réduire la paperasserie tant pour le secteur privé que pour le secteur public.

**M. Murta:** Je vois.

Au paragraphe 9.119, à propos du ministère des Approvisionnements et Services, le Vérificateur général parle du «coût le plus bas possible» pour le gouvernement. Qu'entend-il par là?

**M. G. A. Berger:** Au ministère, nous avons le principe APPROC, ce qui correspond à Coût du produit, Coût des ressources, Coût de fonctionnement, et Coût d'urgence. Cela représente donc le coût total du cycle. Nous nous efforçons d'inclure ce principe dans les appels d'offres parce que l'on peut ainsi évaluer le coût total pour le gouvernement de l'acquisition, de l'utilisation et de l'aliénation d'un bien, par exemple. On peut ainsi tenir compte de l'ensemble des coûts d'un cycle.

**M. Murta:** Tous ces coûts ont été déterminés?

**M. G. A. Berger:** Dans la mesure du possible, oui. Cela n'est pas toujours possible pour chaque article. Du point de vue administratif, cette technique est coûteuse et elle s'applique surtout pour le gros matériel, pour lequel on peut déterminer le coût d'acquisition, de vente et de fonctionnement, ainsi que le coût des ressources nécessaires pour acquérir le matériel en question. Et cela, tant du point de vue du client que du nôtre.

**M. Murta:** Je vois. Vous estimez donc avoir fait le maximum pour en arriver au coût total le plus bas possible pour le gouvernement?

**M. G. A. Berger:** C'est exact. Il s'agit d'une technique très complexe.

**M. Murta:** On l'utilise dans le privé.

**M. G. A. Berger:** Oui, et au gouvernement aussi.

**M. Murta:** Au gouvernement?

**M. G. A. Berger:** Oui.

**M. Murta:** Je vois.

[Text]

One other—and I guess it is more for clarification. Once again, going back to the Auditor General's Report, in paragraph 9.118 it says:

A policy and guidelines on appropriate use of standing offers need to be developed with particular attention given to departmental standing offers.

What exactly does that mean?

**Mr. G. A. Berger:** Departmental standing offer was the last category I gave you before. It is a category of standing offers in which only the Department of Supply and Services can draw. We use that technique, as I say, where the Treasury Board Ministers, as an example, have a particular interest in reducing government costs in a particular area such as photocopiers. Therefore we go out competitively to the photocopier suppliers. We get prices. And when departments have a requirement for the photocopier, they make a requisition to us, not to the supplier, and in effect if the decision is taken to go with that particular photocopier, then we draw up—we, the Department of Supply and Services, on behalf of our customer—the standing offer with that particular supplier.

**Mr. Murta:** So you act as a clearing house, in effect?

**Mr. G. A. Berger:** That is right. In this case we have a rather sophisticated system of assessing the departmental requirement for photocopier services to make sure they get what they need at the lowest possible cost to government.

• 1115

**Mr. Murta:** I see, and that is a general method that is used, is it?

**Mr. G. A. Berger:** That is a method used, as I say as an example, when the Treasury Board ministers have taken a particular interest in reducing government expenditure. One way you can handle this is by making sure that all the requirements get channelled into the department; the analysis can be carried on behalf of the Treasury Board; the department advised; if the decision is different from what they have requested, they always can go back to Treasury Board ministers and have it changed, but normally they go along with the kind of professional evaluation we give and the requirement is modified to the extent that it has gone through our analysis and then we draw up that departmental individual standing offer.

**Mr. Murta:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** I have no one else on my list at this point.

Okay, Mr. Cameron, then Mr. Lamontagne and Mr. Fennell.

**Mr. Cameron:** I will leave those written ones for a minute and go to this document we were just handed: "Data provided in response to a request from the Standing Committee on Public Accounts".

I look down here on the second page, and we have a breakdown, and I am concerned about two things. It is coded

[Translation]

Permettez-moi de vous demander une autre précision. À l'article 9.119 de son rapport, le Vérificateur général dit:

Il faudrait rédiger une politique et des lignes directrices sur l'utilisation appropriée des offres permanentes en accordant une attention toute particulière aux offres permanentes ministérielles.

Quelle est la signification exacte de tout cela?

**M. G. A. Berger:** Les offres permanentes ministérielles correspondent à la dernière des catégories que je vous ai données précédemment. Il s'agit de la catégorie d'offres permanentes à laquelle seul le ministère des Approvisionnements et Services peut avoir accès. Comme je l'ai dit, nous utilisons cette technique quand le Conseil du Trésor, par exemple, souhaite réduire les coûts du gouvernement pour les photocopieuses. Nous lançons un appel d'offres à l'intention des fournisseurs de photocopieuses. Ils nous envoient leurs prix et, quand les ministères ont besoin d'une photocopieuse, ils s'adressent à nous et non pas aux fournisseurs. Si l'on a décidé de s'adresser à un fournisseur en particulier, au nom de notre client, nous, ministère des Approvisionnements et Services, prenons l'offre permanente du fournisseur en question.

**M. Murta:** Vous jouez donc le rôle d'organisme central.

**M. G. A. Berger:** C'est exact. Dans ce cas, nous disposons d'un système complexe d'évaluation des demandes ministérielles pour des services de photocopieuses qui nous permettent de nous assurer qu'ils obtiennent ce dont ils ont besoin au coût le plus bas possible pour le gouvernement.

**M. Murta:** Je vois; s'agit-il d'une méthode généralisée?

**M. G. A. Berger:** Cette méthode est utilisée, comme je l'ai dit, quand les ministres du Conseil du Trésor veulent réduire les dépenses du gouvernement. On peut également faire en sorte que toutes les demandes passent par le ministère; les analyses sont poursuivies au nom du Conseil du Trésor; si la décision ne correspond pas aux demandes faites, le ministère intéressé peut toujours s'adresser au Conseil du Trésor pour la faire renverser; normalement, cependant, on suit toujours les évaluations professionnelles que nous réalisons; les demandes sont modifiées en fonction de nos analyses et nous prenons ensuite l'offre permanente du ministère concerné.

**M. Murta:** Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Je n'ai plus personne sur ma liste.

Oui, monsieur Cameron; ensuite nous entendrons M. Lamontagne et M. Fennell.

**M. Cameron:** Permettez-moi d'attirer votre attention sur le document qui vient de nous être distribué: «Données fournies en réponse à une demande émanant du Comité permanent des comptes publics».

En bas de la deuxième page, je vois des détails qui me préoccupent pour deux raisons. À la rubrique Code B,

## [Texte]

B, which is "Departmental administrative delay error", and there is a whole raft of them in the first and a few in the second column. Then we go over and we look at "Cost Overrun", Oct. 78, Oct. 79, and there are three in each column. One is "Estimating Planning Problems", one is "Additional work or services", and I want to centre in on that one.

We let a contract to build or to do some job, and it is reported for x number of dollars. I am concerned about these overruns, and I just wonder why we cannot let a contract for a specific project and cut it off, or do you have a department using it as a lever, "We have now invested \$2 million in this thing and we have got to go the other million." Is there any way you can say, "Okay, fellows, that is what you want. We will build it. That is final. No additions. No alterations. No changes." Contractors say this, and I have 18 years experience in the contracting industry, mostly in the construction industry. We would get a project laid on, and I will give you a specific in a minute, and then come changes. We plan our work; we plan the movement of our equipment, especially heavy equipment which is costly, and we figure every hour that we need that equipment and then it is going to leave this job and go over here. So then we are faced with this additional work, which in very few cases does a contractor ever make one red cent on, because it ties up his key men and it ties up his key equipment. Is there any way we can eliminate that, and say to the department, whatever it is, "This is your final thing. You have signed it, now there will be no more."

I do not mean anything personal to you guys. I realize you are all servants and that, but I get real hot about this thing.

**The Vice-Chairman:** Will you identify yourself?

**Mr. A. D. Wilson (Assistant Deputy Minister, Operations, Department of Public Works):** Wilson, Public Works.

**The Vice-Chairman:** Thank you.

**Mr. A. D. Wilson:** I think, Mr. Chairman, we have a great deal of sympathy with Mr. Cameron's observations and with the contractors involved. We have, generally speaking, a number of common causes for changes. The cause of the greatest number of changes in our contracts are changes in scope at the request of the occupant or the user of the facility. That accounts for about 40 per cent of all changes. What we try to do at the outset of the program or project is try to make sure that the party for whom we are building knows what it is they want. That is the first thing. That is not always easy for us, given that people change their minds, and program requirements sometimes change, but if we could only on every project start off with a clearly identified program of needs, then I think we could eliminate a large number of the 40 per cent of changes.

Thirteen per cent of changes are caused in our experience by unknown site conditions.

**Mr. Cameron:** Right, I agree.

**Mr. A. D. Wilson:** To offset that we would have to do probably perhaps three, four or five times as much pre-engi-

## [Traduction]

«Retards et erreurs administratifs du ministère», je vois que les retards et erreurs abondent dans la première colonne et il y en a aussi quelques-uns dans la seconde. Ensuite, à la rubrique «Excédents de coûts, octobre 1978-octobre 1979», nous pouvons voir trois excédents dans chaque colonne. Il y a une colonne «Estimation et planification des problèmes» et une autre intitulée: «Travaux ou services supplémentaires». C'est de celle-ci que j'aimerais parler.

Supposons que l'on conclut un contrat de construction de tant de dollars. Ce qui me préoccupe, ce sont ces coûts supplémentaires; pourquoi faut-il qu'un ministère les utilise comme moyen de pression? Avez-vous la possibilité de présenter les choses de façon claire et définitive, sans ajouts, modifications ou changements possibles? Pensez par exemple aux entrepreneurs qui ont prévu l'utilisation de leurs gros engins de terrassement, chose fort coûteuse, et qui doivent soudainement effectuer des travaux supplémentaires, lesquels ne leur rapportent pas un sou parce qu'ils bloquent à la fois les hommes et le matériel. Y a-t-il un moyen d'éliminer ces problèmes, de dire au ministère que les choses sont terminées, qu'il a signé un point c'est tout.

Ce n'est pas là une attaque personnelle. Je sais bien que vous êtes des fonctionnaires, mais ce sont là des choses qui m'énervent.

**Le vice-président:** Voulez-vous bien vous présenter?

**M. A. D. Wilson (sous-ministre adjoint, Opérations, ministère des Travaux publics):** Wilson, Travaux publics.

**Le vice-président:** Merci.

**M. A. D. Wilson:** Monsieur le président, nous comprenons fort bien les préoccupations que nourrit M. Cameron. Disons qu'il y a plusieurs causes pour ces changements. Le plus fréquemment, dans nos contrats, il s'agit de changements concernant l'ampleur des travaux et qui sont faits à la demande de l'occupant ou de l'utilisateur des installations. Cela représente 40 p. 100 environ de tous les changements qui doivent être apportés. Au début des travaux, nous cherchons à nous assurer que le client sait exactement ce qu'il veut. Cela n'est pas toujours facile car les gens changent d'avis; les normes concernant le programme changent parfois mais, quoi qu'il en soit, si, au début des travaux les besoins pouvaient être clairement identifiés, nous pourrions éliminer une grande partie de ces 40 p. 100 de changements.

Treize pour cent des changements sont dus au fait que nous ne connaissons pas les conditions du chantier.

**M. Cameron:** Oui, je suis d'accord avec vous.

**M. A. D. Wilson:** Pour éviter cela, il faudrait probablement faire 3, 4 ou 5 fois plus d'études de préingénierie, ce que vous



[Text]

neering, and you will be familiar with that; therefore there is a judgment call there; when do you call a halt to pre-engineering studies?

**Mr. Cameron:** Right.

**Mr. A. D. Wilson:** One can see on a highway; you take high risks on a northern highway. To reduce the risk, one would have to do test fits all the way along, every half-a-mile or so of the highway length. So there are some calculated risks; and some of these risks have indeed resulted in some fairly significant unfortunate overruns of which you have already heard or perhaps will be hearing.

• 1120

We have another series of causes and these are caused by errors or omissions in design, and these concern us a great deal because we get into liability or negligence situations here, and as a contractor or someone in the business you would be familiar with a great deal of that in the industry.

That has been exacerbated in recent years by using sequential tendering as a form of going to contract for larger projects. In other words, in recent years, government agencies, including Public Works, have taken on to a larger degree—perhaps unfortunately—but they have taken on to a larger degree the role of the general contractor. Mr. Mackay, since joining the department some three years ago, has now taken the opposite tack and has reversed that process for information and we no longer favour that type of approach to contracting.

But for a while, we did that with large buildings, and that meant some advantage because you could start the building before the design was completed. The disadvantage, which I think more than offset the advantage, was that one went to tender with incomplete documents, and the interfaces between trades do not work out well and they cause cost and time delay. We have had fairly significant cost and time delays on that account.

That is a general background of the causes of it. But, what are we doing about it?

Well, we have introduced in the department a fairly systematized review process of delivering capital projects. This is more or less formalizing, so that all of our offices, remembering that we have six regions to which we deliver these facilities, run through the same kind of checklist process so that we try to eliminate the probability of things, being missed. But we can never, as a contracting agency, make up the client's mind for him. If the client does not know what it is that he wants, he should not be coming to us to ask us to build it.

**Mr. Cameron:** Right. Okay, I will leave that because I have so many questions here.

I want to go to another phase, and I will give you two examples. And I know it is environment, that it does not particularly concern you; but I am scared that it could happen in your department, too.

We recently called tenders for sewer and water work in Banff. It was called in the early summer, and a small contractor bid it and was the low bidder.

[Translation]

connaissez fort bien; il y a donc une question de jugement qui entre en jeu; quand décide-t-on d'interrompre des études?

**M. Cameron:** C'est exact.

**M. A. D. Wilson:** En ce qui concerne les routes dans le Nord, par exemple, nous prenons des risques élevés. Pour réduire les risques d'accident, il faudrait faire des essais tous les 2,000 milles. Il y a donc des risques calculés, dont certains ont entraîné ou entraîneront de graves accidents.

Il y a d'autres causes, telles que les erreurs ou les omissions du plan. Cela nous inquiète beaucoup parce que cela met en jeu notre responsabilité ou notre éventuelle négligence. Vous connaissez le domaine et vous savez sans doute qu'il y a beaucoup de problèmes de ce genre dans l'industrie.

Ces dernières années, cela a empiré du fait que l'on procède par soumission séquentielle pour accorder les contrats relatifs aux grands travaux. Autrement dit, ces dernières années, les organismes gouvernementaux, y compris le ministère des Travaux publics, ont assumé dans une grande mesure—peut-être malheureusement—le rôle d'entrepreneur général. M. Mackay est au service du ministère depuis trois ans, mais il a maintenant adopté l'attitude contraire et a renversé la vapeur. Nous n'octroyons donc plus les contrats de cette manière.

Toutefois, pendant un certain temps, nous avons procédé ainsi pour les grands bâtiments. Cela présentait certains avantages du fait que l'on pouvait commencer les travaux avant que le plan ne soit fini. L'inconvénient, qui selon moi est bien plus important que tout avantage, est que l'on procédait à un appel d'offre avec des documents incomplets et que les différents corps de métier ne sont pas très bien synchronisés ce qui entraîne des retards et des augmentations de frais, comme nous avons pu le constater.

Voilà donc pour ce qui est des causes. Toutefois, que faisons-nous pour corriger la situation?

Notre ministère a adopté un processus d'examen systématisé pour la réalisation de projets d'investissements. Ce processus sera plus ou moins officiel, de sorte que nos bureaux—et je rappelle que nous avons six régions à desservir—doivent procéder de la même façon graduelle, afin d'éviter toute possibilité de rater une étape. Toutefois, en qualité d'entrepreneur, nous ne pouvons jamais décider à la place du client. S'il ne sait pas ce qu'il veut, il ne devrait pas venir nous demander de lui construire quoi que ce soit.

**M. Cameron:** C'est exact. Bon, je vais en rester là, parce que j'ai beaucoup d'autres questions à poser.

Je voudrais passer à un autre aspect dont je vais vous fournir deux exemples. Je sais que les questions écologiques ne vous touchent pas en particulier, mais je crains que cela ne se produise dans votre ministère également.

La ville de Banff a récemment procédé à un appel d'offres pour son système d'égout et d'adduction d'eau. L'appel d'offres



## [Texte]

Now in bidding that contract, he looked at several things: the time of the year first, which is very important. He could complete that contract before freeze-up. The other thing is that it has been a relatively dry year there and the water table is low.

So he puts in his bid, he is successful, and then he is held up and is held up; and the last I knew, about a month ago, they were hoping to award it to him then, and he was saying: "No thanks, gentlemen, I do not want it". The reason being that he then is faced with going ahead and working against frost conditions or that he waits until spring and there is high water.

Now a safety factor comes in. He has got to put in walls on the sides and walers in between them to protect his men that are working, because they are eight, nine, ten feet down and a cave-in is possible. There is just no way that that contractor can carry out that contract. What he said to me, and I am repeating his words, was: "The department just did not know what they were doing. They awarded me a contract and now I cannot go ahead." Does that happen in your department, too?

**Mr. A. D. Wilson:** I think circumstances might make it appear so. When we call a tender for any works, any construction-related works, we have 30 days in which to accept the bid. After 30 days of tender-closing, the contractor has the option to withdraw his bid without penalty; in other words, we do not call his bid bond. If we do not get the project approved—now the approval process is fairly stringent: we have just heard from Dr. Meyboom about the processes of approval—when we call a project, and I am not familiar with this particular one; it may, in fact, not be our department's project...

**Mr. Cameron:** No, it is not; it is Environment.

• 1125

**Mr. A. D. Wilson:** But the processes would be very similar for a capital project above the delegated level.

We call a project, we call a tender, the tender is closed, and there is a certain evaluation of tenders to be made. Has he got the correct security? Is he experienced? Are there any mistakes in his tender, any questions to be exchanged with the contractor? It takes a little while. If that contract requires Treasury Board authority then it has to run through an administrative process to get there, and getting it there and back to the contractor within 30 days is a feat in itself; it requires some dexterity. So we have the same problem as a contractor. If the 30 days look as though they are going to be exceeded, we will contact the contractor and ask him if he will voluntarily extend the acceptance date to another agreed date. If he will not do it, he will be permitted to withdraw his bid and we will be the losers.

## [Traduction]

a été effectué au début de l'été; c'est un petit entrepreneur qui a présenté la soumission la moins coûteuse.

Pour présenter cette soumission, il a envisagé plusieurs choses: l'époque de l'année, d'abord, car cela est très important. Il disait pouvoir terminer ce contrat avant le gel. D'autre part, comme il avait relativement peu plus dans la région, les eaux étaient à un niveau assez bas.

Il présente donc sa soumission et remporte le contrat; puis les retards commencent à s'accumuler. Aux dernières nouvelles, il y a près d'un mois, on était confiant de pouvoir lui octroyer le contrat. Il a alors répondu: «Non merci, messieurs, je n'en veux pas», car cela l'obligeait à travailler pendant la saison de gel, ou pendant le dégel, à l'époque où le niveau des eaux est très élevé.

En outre, il y a un facteur de sécurité qui entre en jeu. Il doit installer de murs latéraux retenues par des préceintes pour protéger les travailleurs. En effet, ils se trouvent à 8, 9 ou 10 pieds de profondeur et un éboulement est toujours possible. Il est tout simplement impossible à cet entrepreneur de respecter ce contrat. Je répète ce qu'il m'a dit: «Le ministère ne savait tout simplement pas ce qu'il faisait. Il m'a accordé un contrat et, maintenant, je ne peux pas procéder aux travaux». Cela se produit-il également dans votre ministère?

**Mr. A. D. Wilson:** Certaines circonstances peuvent en donner l'impression. Lorsque nous faisons un appel d'offres pour des travaux de construction, nous avons 30 jours pour accepter la soumission. Trente jours après l'expiration du délai d'appel d'offres, l'entrepreneur a l'option de retirer son offre sans être pénalisé. Autrement dit, nous ne retenons pas sa caution d'offre. Si nous ne réunissons pas à faire approuver le projet... le processus d'approbation est relativement sévère; nous venons d'entendre M. Meyboom nous en parler. Je ne suis pas au courant du projet précis dont vous parlez; il se peut, en fait, qu'il ne concerne pas notre ministère...

**Mr. Cameron:** Non, c'est un projet du ministère de l'Environnement.

**Mr. A. D. Wilson:** Mais le processus serait très semblable pour des projets d'immobilisation qui dépassent les limites autorisées.

Nous lançons un projet, nous faisons un appel de soumission et, lorsque la date limite est passée, nous devons évaluer les offres qui ont été reçues. Nous nous posons des questions: est-il suffisamment solide? A-t-il de l'expérience? Y a-t-il des erreurs dans la soumission, des questions à poser dans un sens ou dans l'autre? Cela prend du temps. Si l'approbation du Conseil du trésor est nécessaire, il faut suivre un processus administratif pour l'obtenir et je vous assure que faire tout cela et donner une réponse aux soumissionnaires en moins de 30 jours est un véritable exploit. Notre problème est le même que celui du commissionnaire. Si nous nous apercevons que nous ne serons pas prêts au bout de 30 jours, nous devons demander au contracteur s'il accepte de prolonger la date limite et fixer une autre date. S'il refuse, on l'autorise à retirer sa soumission, et c'est nous qui finissons perdants.

## [Text]

In a case where there is weather sensitivity, I think it is a question of advance planning, and that brings in a number of other factors. Like you, I do not like to see us calling roofing jobs in October.

**Mr. Cameron:** Do not mention that. That has made me think of another one. I will take you to another example, and this one comes really close to home because my brother went broke on it.

They called the contract for the Vancouver Airport for dredging. It started out as dredging. He wanted to get some material up and onto the airport. He had a sharp young guy, the prime contractor in this case, look at the thing, the specifications, the depth of the water, the site. They went to considerable expense. They decided they could short-circuit this and stay within the contract. He bid the job and he got it. He bought a five-yard backhoe, and the water was shallow enough that he mounted this on a dredge and was able to reach down and get the material. He loaded it on a scow, unloaded his front-wheel loaders and started out, and it was running well. He was well under his estimates; he was going to make some money on this.

Then the material was not satisfactory; it was not the kind of material the department wanted. This was some four years ago now. The end result was delays, delays, delays. These were both small contractors. My brother had two Cats there, the other fellow had a few pieces of equipment. The eventual result was that he could not get the authority to go ahead. "We are holding you up for another two weeks; we need some more specifications; this is not suitable, move down a few yards and try it there." Both those contractors went broke, which is a sad thing; and they went broke as the result of government—I will let you pick the word for it. But it is just a sad situation. Neither one of those two little guys now has the funds to go through the courts to get redress for it, and how often does that sort of thing happen?

**The Vice-Chairman:** But are you dealing with the Department of Transport on this question? Would that be a contract that Transport let?

**Mr. Cameron:** You may well be right.

**The Vice-Chairman:** We are dealing here with the approval in process, where parts of the job are finished.

**Mr. A. D. Wilson:** It is a Transport job, Mr. Chairman. I do not know whether Mr. Spinks has any details.

The word you were looking for may have been "ineptitude".

**Mr. Cameron:** I was reluctant to use it.

**Mr. A. D. Wilson:** There are provisions to terminate contracts to prevent or minimize damages on either side, but I cannot speak of that particular instance. However, there are provisions in the contract documents to allow this to happen. If there was an expectation of excavating or dredging a given quality of material, say granular material to make up ground

## [Translation]

Lorsque les conditions climatiques jouent un rôle important, tout est affaire de planification et cela fait intervenir nombre d'autres facteurs. Je suis comme vous, je n'aime pas être obligé de demander en octobre des soumissions pour refaire des toitures.

**M. Cameron:** Vous n'auriez pas dû en parler, ça m'a fait penser à autre chose. Je vais vous donner un autre exemple qui me touche de très près, parce que c'est l'exemple de mon frère et, à cause de cela, il a fait faillite.

Lorsqu'on a annoncé le contrat de dragage pour l'aéroport de Vancouver, il ne s'agissait, au départ, que de dragage. Il y avait un autre jeune, le principal contracteur dans ce cas, qui est allé voir sur place, pour déterminer les spécifications, la profondeur de l'eau et se rendre compte de l'emplacement. Tous les deux ont fait des dépenses considérables et on a fini par conclure qu'ils avaient de grandes chances de bien s'en tirer. Il a fait une offre qui a été acceptée. Il a acheté une pelle mécanique de cinq verges et, comme l'eau n'était pas très profonde, il a pu la monter sur une drague et creuser de cette façon. Il a ensuite chargé la terre sur un chalant à vase puis dans des camions et, au début, tout est allé très bien. Il était même bien en-dessous de ses prévisions, il se disait qu'il allait faire des bénéfices.

Tout d'un coup, le ministre a décidé que la terre n'était pas satisfaisante, que ce n'était pas ce qu'il fallait. Tout cela se passait il y a quatre ans. Finalement, il y a eu des délais, de nouveaux délais, encore des délais. Les deux contracteurs étaient de petits entrepreneurs; mon frère avait deux Cats, l'autre un peu de matériel. Finalement, il n'a pas obtenu l'autorisation de continuer. «Nous vous arrêtons pour deux semaines encore, nous avons besoin d'autres spécifications, cela ne convient pas, essayez de creuser quelques pieds plus loin.» Les deux contracteurs ont fini par faire faillite, parce que c'était la faute de... Je vous laisse choisir le mot. En tout cas, c'est très triste. Ces deux petits entrepreneurs n'ont pas suffisamment de ressources pour obtenir des tribunaux qu'on reconnaisse leurs droits. Est-ce que ce genre de choses se produit souvent?

**Le vice-président:** Mais, c'est le ministère des Transports qui s'occupait de cela? Pensez-vous que ce contrat avait été accordé par le ministère des Transports?

**M. Cameron:** C'est fort possible.

**Le vice-président:** Nous parlons de l'approbation en cours de travaux, lorsqu'une partie du travail est déjà terminée.

**M. A. D. Wilson:** Monsieur le président, c'était un projet du ministère des Transports. Je ne sais pas si M. Spinks aura des détails à ce sujet.

Le mot qui vous échappait tout à l'heure était peut-être «ineptie».

**M. Cameron:** Je n'osais pas le dire.

**M. A. D. Wilson:** Certaines dispositions permettent de mettre fin à des contrats pour éviter de causer des dommages à l'une ou l'autre partie ou pour les minimiser, mais je ne peux pas vous donner de détails à ce sujet. En tout cas, le contrat même contient des dispositions pour faire face à cette éventualité. Si l'on pensait obtenir par ces travaux de dragage un

[*Texte*]

or lay a bed, and it was not forthcoming from the operation, there are provisions to terminate contracts with a minimum of fuss. I could not speak to the circumstances, however, in that case.

**Mr. Cameron:** I want to take you to the post office in Kamloops.

**The Vice-Chairman:** Mr. Cameron, you have gone over your time. I will put you back on the list.

**Mr. Cameron:** Please do.

**The Vice-Chairman:** Does Transport wish to make a response to that last question before we move on?

**Mr. Spinks:** I am not familiar with that case as such. If Mr. Cameron would like specifics on that I would be happy to try to get those, but it was before my time.

**The Vice-Chairman:** As the Public Accounts Committee I think frequently we deal with specifics because we are interested in the general principle. I think the general principle raised here is an important one; approvals as work proceeds, and the delay in those approvals can cause severe financial differences within a contract. Perhaps you could address yourself to the specifics and give us some sense of the general principles that are followed in that case. That would be helpful to the Committee. Mr. Lamontagne.

• 1130

**Mr. Lamontagne:** Thank you, Mr. Chairman. I think people around here would realize that as we go along in these discussions about contracting you can have all the best guidelines, criteria, principles and all that, but I think in many cases you have to use your good judgement, and in particular cases sometimes you have to go beyond these guidelines. If I take my experience as former Postmaster General and giving millions of contracts, I can tell you that with screening before you get to the end of giving a contract, through the department, through Treasury Board, through the Cabinet and all that, if something goes wrong, as it was mentioned before, it is strictly accidental. This is maybe one thing I can say as a former minister, that we are actually screened very cautiously about spending the money of the public.

There is one question I will ask. On June 29, 1978, this Public Accounts Committee made some recommendations about the financial officers in each department, that there should be a stronger financial direction and leadership, that setting a full-time financial officer should be required in each department. May I ask the office of the Auditor General if there has been a following-up of that? Could you tell us if there has been an improvement as far as that is concerned? Again, with the experience I have, I think this financial officer is very, very important in a department. That he be as strong as he should be and as competent as he should be as to the power he should have, I think is very important. Can you tell us what your judgment is at the moment since a year ago?

[*Traduction*]

matériau d'une qualité particulière, par exemple du gravier pour consolider le sol ou pour servir de soutien, et si on ne trouve pas ce matériau, il existe des dispositions qui permettent de mettre fin au contrat avec un minimum de problèmes, mais je ne peux pas vous parler du cas précis que vous avez cité.

**M. Cameron:** Je veux maintenant parler du Bureau de poste de Kamloops.

**Le vice-président:** Monsieur Cameron, vous avez dépassé votre temps. Je vous réinscris sur la liste.

**M. Cameron:** Je vous en prie.

**Le vice-président:** Est-ce que les représentants du ministère des Transports ont quelque chose à dire à ce sujet avant que nous ne passions à autre chose?

**M. Spinks:** Monsieur le président, je ne connais pas ce cas particulier. Si M. Cameron me donne des précisions, je me ferai un plaisir de me renseigner mais, à l'époque, je n'occupais pas encore mon poste.

**Le vice-président:** Le comité des comptes publics s'occupe souvent de cas particuliers car, ce qui nous intéresse, c'est le principe général. Le principe que nous soulevons ici me semble important: l'approbation en cours des travaux et les graves problèmes financiers qui peuvent être provoqués par des délais d'approbation. Peut-être qu'en partant du cas particulier, vous pourriez nous parler des principes généraux qui sont d'ordinaire suivis. Cela nous serait précieux. Monsieur Lamontagne.

**M. Lamontagne:** Merci, monsieur le président. Vous devez tous vous rendre compte que, même avec les meilleures directives, les critères et les principes les plus précis, il arrive souvent qu'on doive se reposer sur le simple bon sens et, dans certains cas, passer outre aux directives. Si j'en juge par mon expérience de ministre des Postes, c'est-à-dire dans un ministère qui accorde des millions de dollars de contrats, je peux vous dire qu'avec les multiples contrôles qui sont prévus, ceux du ministère, ceux du Conseil du Trésor, ceux du Cabinet, etc., si quelque chose va de travers, ce ne peut être qu'accidentel. En ma qualité d'ancien ministre, je peux vous dire que nous sommes surveillés de très près quand nous dépensons l'argent du public.

Je veux vous poser une question. Le 29 juin 1978, le comité des comptes publics a fait des recommandations à l'intention des responsables financiers de chaque ministère; il réclamait un contrôle et une orientation plus fermes des opérations financières, et la présence à temps plein d'un responsable financier dans chaque ministère. Les employés du Vérificateur général peuvent-ils me dire si quelque chose a été fait à ce sujet? Pouvez-vous nous parler d'une amélioration dans ce domaine? Je me réclame encore de mon expérience pour vous dire que ce responsable financier est terriblement important dans un ministère. Il doit être fort et compétent et disposer d'un certain pouvoir; tout cela est très important. Pouvez-vous nous dire où nous en sommes; cela remonte à un an?



[Text]

**Mr. R. M. Dubois (Deputy Auditor General):** Mr. Chairman, the comments of the office on the follow-up regarding financial officers will be part of the 1979 report which will be tabled next week.

**Mr. Lamontagne:** So you prefer that I wait until the new report is tabled.

**Mr. Dubois:** Yes.

**Mr. Lamontagne:** All right, thank you very much. Two words have been mentioned very often in this report about contracting, two words which I think have puzzled many people and maybe you could give a better definition. It is when we mention, public interest, in contracts. Could you give a better definition, clarifying what you mean or what is meant when you say "public interest"?

**The Vice-Chairman:** This is to the Auditor General?

**Mr. Lamontagne:** Yes, or the Treasury Board. I do not know which one.

**The Vice-Chairman:** Treasury Board?

**Mr. Lamontagne:** You can each give your own version.

**The Vice-Chairman:** There will be less discrepancy, Mr. Lamontagne.

**Mr. Meyboom:** We had a discussion on that very issue as recently as yesterday, and within the confines of the Treasury Board Secretariat I think we would generally consider the public interest to be the best way of spending government money. In other words, generally the lowest possible expenditure would be our guideline toward public interest. As you remember, in the last session in which I appeared before this Committee I think it was Mr. Joyal who commented on the fact that our Treasury Board guidelines were falling short in that area. He pointed out that the occasions which we refer to in the guidelines with respect to single bidding, for instance, single-source contracts, only dealt with one of the four exceptions under Section 8 of the government contract regulations. One of them, of course, is that it would not be in the public interest to go to more than one supplier. So what do we mean in that case by "public interest"? I think in that case you would probably follow the same definition, mainly that in the judgment of the officials of the department it would put the private sector to an unreasonable cost, for instance, to prepare proposals. But within the Treasury Board Secretariat, generally our guideline would be the minimization of expenditures.

• 1135

**Mr. Lamontagne:** Do these cases happen often?

**Mr. Meyboom:** I do not think so, Mr. Lamontagne.

**Mr. Lamontagne:** In the case, for example, of buying the fighter aircraft for nearly \$2 billion at the end when you come to a final decision, where obviously there are many items to be looked at—our mission to NATO, is it the best fighter aircraft according to our mission, and all that—and then we get to a single supply of such an aircraft, would this be in the public

[Translation]

**M. R. M. Dubois (vérificateur général adjoint):** Monsieur le président, le rapport de 1979 doit être déposé la semaine prochaine et vous y trouverez les observations de notre bureau sur les responsables financiers.

**M. Lamontagne:** Vous préférez donc que j'attende la publication du rapport.

**M. Dubois:** Oui.

**M. Lamontagne:** Très bien, je vous remercie beaucoup. Il y a deux mots qui sont revenus très souvent dans ce rapport à propos des contrats, deux mots qui ont peut-être intrigué certains d'entre nous et qu'il faudrait peut-être mieux définir. Vous parlez d'«intérêt public» au sujet des contrats. Pouvez-vous nous donner une meilleure définition, une idée plus claire de ce que vous voulez dire lorsque vous parlez d'«intérêt public»?

**Le vice-président:** Vous vous adressez au vérificateur général?

**M. Lamontagne:** Oui, ou au représentant du Conseil du Trésor. Je ne sais pas.

**Le vice-président:** Le Conseil du Trésor?

**M. Lamontagne:** Vous pouvez me donner chacun votre définition.

**Le vice-président:** L'écart sera moins grand, monsieur Lamontagne.

**M. Meyboom:** Nous en parlions encore hier; au secrétariat du Conseil du Trésor, on considère généralement que l'intérêt public est le meilleur indicateur de la façon dont l'argent du gouvernement doit être dépensé. Autrement dit, pour satisfaire l'intérêt public, nous devons dépenser le moins possible. Vous vous souviendrez que, pendant la dernière session, j'ai comparu devant ce comité et M. Joyal, je crois, disait que les directives du Conseil du Trésor n'atteignaient pas tout à fait leur but dans ce domaine. Il disait que les occasions que nous avions de faire appel aux directives sur les offres uniques, par exemple, les soumissions uniques qui aboutissaient à un contrat, ne portaient que sur une seule des quatre exceptions prévues par l'article 8 de la réglementation sur les contrats du gouvernement. L'une d'entre elles était évidemment le cas où il serait contraire à l'intérêt public de s'adresser à plus d'un fournisseur. Vous comprenez donc ce que j'entends par «intérêt public»? Dans un cas de ce genre, vous accepteriez probablement la même définition; par exemple si les responsables du ministère estiment qu'on imposerait au secteur privé de coûts injustifiés en lui demandant de préparer plusieurs soumissions. En règle générale, cependant, ce que nous voulons au secrétariat du Conseil du Trésor, c'est dépenser le moins possible.

**M. Lamontagne:** Est-ce que cela se produit souvent?

**M. Meyboom:** Je ne le pense pas.

**M. Lamontagne:** Prenons par exemple le chasseur qui doit coûter près de 2 milliards de dollars. Vous devez tenir compte de nombreux facteurs avant de prendre votre décision: déterminer si c'est le meilleur appareil pour remplir notre rôle au sein de l'OTAN, puis se demander si accorder le contrat à ce



[*Texte*]

interest that we have to go to this particular bidder only because of just such a case?

**Mr. Meyboom:** I do not dare to comment on that particular procurement yet.

**Mr. Lamontagne:** That would not be a case of . . . ?

**Mr. Meyboom:** I do not think that would be a case of single source because the final contract was negotiated and I think the competition that has taken place in that particular instance has been quite fierce and, therefore, to consider that to be a single source under the heading of public interest, I do not think would be correct. There has been a competition. The fact that it is finally ending up as a negotiated contract, legalistically speaking, would make it a single source contract, but I do not think it would be fair to say it is a contract where no competition has taken place.

**Mr. Lamontagne:** Does the Auditor General's office agree with the definition given by the Treasury Board?

**Mr. Dubois:** If I understood well, the definition is to obtain best value for money which is how I think I heard you translate public interest. Our problem with a term like public interest is that it is so general that it becomes very difficult for us to audit against a term of that nature. The interpretations that different people may take of that word will vary quite significantly. If the subdefinitions of public interest would be made official that would certainly help the auditing process.

**Mr. Lamontagne:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Would you care to have a comment from the Department of Supply and Services on the fighter aircraft issue and the public interest issue?

**Mr. Lamontagne:** I do not know whether or not they dare to make any comments on that issue.

**The Vice-Chairman:** Mr. Allan.

**Mr. A. W. Allan (Assistant Deputy Minister, Science and Engineering Procurement Service, Supply Administration, Department of Supply and Services):** Mr. Chairman, I could make a general comment on the fighter aircrafts. What we will be, in effect, doing is presenting to the government for their decision two completely negotiated contracts for either airplane, fully priced with the quantities and specifications fully defined with a detailed program of industrial benefits to be provided to Canada because we are buying offshore. In that case, it will be up to the ministers to make the judgments between those two fully negotiated contracts as to which one is, in fact, in the best interests of the Canadian public.

I can think of other examples whereby we, in some cases, have to buy offshore, but then including in that contract a detailed program of industrial benefits, Canadian participation, Canadian production, and so on. That might be something which could be put in the category of carrying out a procurement in the best interests of Canada, rather than just simply buying offshore at the lowest price. There are often other things that one can get for the same price which is a buy-back in Canada which is an add-on, if you will, to the Canadian value of it.

Similarly, I think you should take lifecycle costs into account; you may not be buying the low bidder necessarily, but

[*Traduction*]

seul soumissionnaire, qui deviendra donc fournisseur unique, est compatible avec la notion d'intérêt public.

**M. Meyboom:** Je préférerais ne pas parler de cette transaction pour le moment.

**M. Lamontagne:** N'est-ce pas un cas de . . .

**M. Meyboom:** Ce n'est pas un cas de fournisseur unique puisqu'il y a eu négociation de contrat et que la concurrence a été féroce. On ne peut donc pas parler, en matière d'intérêt public, de fournisseur unique. Il y a eu concurrence. En théorie, on pourrait parler de contrat négocié avec un fournisseur unique qu'il est négocié, mais dans la pratique on ne peut nier qu'il y a eu concurrence.

**M. Lamontagne:** Le bureau du Vérificateur général accepte-t-il la définition du Conseil du Trésor?

**M. Dubois:** Si j'ai bien compris, vous avez égalé la notion d'intérêt public à notre critère de meilleure valeur reçue en contre partie de l'argent dépensé. Cette notion nous pose des problèmes parce qu'elle est tellement générale qu'il nous est difficile de l'utiliser comme critère de vérification. Elle donne lieu à des interprétations très différentes. Si les diverses définitions «d'intérêt public» étaient rendues officielles, cela nous aiderait certainement dans nos opérations de vérification.

**M. Lamontagne:** Merci.

**Le vice-président:** Voudriez-vous que le ministère des Approvisionnements et Services nous parle du nouveau chasseur et de la notion d'intérêt public.

**M. Lamontagne:** Je ne sais pas s'ils voudront.

**Le vice-président:** Monsieur Allan.

**M. A. W. Allan (sous-ministre adjoint, Approvisionnement scientifique et technique, Administration des approvisionnements, ministère des Approvisionnements et Services):** Monsieur le président, je peux faire une observation de nature générale au sujet des chasseurs. Nous allons soumettre au gouvernement deux contrats négociés contenant tous les coûts, les quantités et les caractéristiques pour chaque avion ainsi qu'un programme détaillé des avantages industriels qu'en retirera le Canada, parce que nous l'achetons à l'étranger. Il incombera alors au ministre de choisir entre ces deux contrats celui qui répond le mieux aux intérêts de la population canadienne.

Je pourrais vous donner d'autres exemples d'achats à l'étranger et de contrats contenant un programme détaillé d'avantages industriels pour le Canada. Ces contrats pourraient entrer dans la catégorie des approvisionnements qui servent au mieux les intérêts du Canada, puisqu'il ne s'agit pas tout simplement d'acheter au plus bas prix à l'étranger. Il y a souvent des choses qu'on peut acheter au Canada et qui s'ajoutent au contenu canadien du contrat.

De même, il faut tenir compte des coûts d'entretien. On ne choisira pas nécessairement le plus bas soumissionnaire, car

[Text]

when you look at the costs of ownership over 20 years, the costs of fuel, and so on and so forth that, in fact, you may be buying the second lowest or third lowest bidder, but looking at it over-all, from the Canadian interest point of view, you might make a different decision. Those would be the kinds of examples that I would give to help the Committee.

**Mr. Lamontagne:** Mr. Chairman, I think I would just like to make a precision. I think there is a difference between the lowest bidder and the lowest cost. There is a whole lot of difference.

**Mr. Allan:** Yes, sir.

**Mr. Lamontagne:** It can be the lowest cost possible under certain circumstances but not necessarily the lowest bidder.

**Mr. Allan:** I think the best value at the lowest cost is the right concept. When you are talking about lifecycle costs coupled with an offset package, then I think putting those together one has a concept of value.

• 1140

**Mr. Lamontagne:** Can I just finish.

**The Vice-Chairman:** Yes, you have two minutes.

**Mr. Lamontagne:** Just maybe to answer ahead of time Mr. Cameron's question about post offices in many places. Very often we intended to build a post office at a certain place and a certain emplacement, but we had to deal with a province or a municipality that does not want it at such a place and proposes another place, which might be at higher costs. Then, to comply with the urban principle of the city or the province, we have to build something which costs more than we expected. I think that that is something that is the duty of the federal government, to abide by some rules of the local government. That is why I say that always the lowest bidder and the lowest cost is not always the right thing.

**The Vice-Chairman:** Thank you. Mr. Fennell.

**Mr. Fennell:** Under the sole source selection—934—it puts a qualification in there, “properly justified and . . . recorded.” I am addressing this to the Department of Supply and Services. I do not know, that is such a broad term you could pick up almost anything. What consideration do you give to Canadian content? I am thinking specifically, and I may as well put it out, of office equipment. I am also thinking specifically of where we are going with office equipment. I was wondering, what consideration do you give for Canadian content, which even may be more expensive, forgetting about the competitive factor and looking at the cost benefits, the industrial benefits? How do you address that situation?

**The Vice-Chairman:** Mr. Berger.

**Mr. G. A. Berger:** Mr. Chairman, the policy of the government is that we have a preference built into the assessment of tenders. When we go out to tender our proposal we ask for foreign content that would be included, and we are permitted to pay a premium of up to 10 per cent of the difference in foreign content, as a way of—it is strange when you have a Canadian preference rule to use foreign content, but this

[Translation]

compte tenu des coûts d'exploitation établis sur 20 ans, des coûts du carburant, etc., la deuxième ou la troisième offre par ordre croissant de prix peut se révéler plus avantageuse, l'intérêt du Canada, à long terme, peut vous faire prendre une décision différente. Ces exemples devraient vous aider à mieux comprendre la situation.

**M. Lamontagne:** Monsieur le président, j'aimerais apporter une précision. Il y a une différence entre le plus bas soumissionnaire et le coût le plus bas. Il y a toute une différence.

**M. Allan:** Oui.

**M. Lamontagne:** Dans certaines circonstances, ce peut être le plus bas coût possible, mais pas nécessairement le plus bas soumissionnaire.

**M. Allan:** Il faut obtenir la meilleure valeur au plus bas prix possible. Pour calculer cette valeur, il faut ajouter aux avantages immédiats les coûts d'exploitation à long terme.

**M. Lamontagne:** Pourrais-je terminer?

**Le vice-président:** Oui, vous avez deux minutes.

**M. Lamontagne:** J'aimerais répondre par anticipation à la question de monsieur Cameron au sujet des bureaux de poste. Il est arrivé souvent alors que nous avions l'intention de construire un bureau de poste à un endroit déterminé, que la province ou la municipalité concernée ne soit pas d'accord et propose un autre endroit où la construction peut coûter plus cher. Pour respecter les plans d'urbanisme d'une ville ou d'une province, il nous faut parfois construire quelque chose qui coûte beaucoup plus cher que prévu. Le gouvernement fédéral se doit de respecter certaines des règles édictées par les administrations locales. C'est pourquoi choisir le plus bas soumissionnaire ou le coût le plus bas n'est pas toujours bon ni judicieux.

**Le vice-président:** Merci. Monsieur Fennell.

**M. Fennell:** Au paragraphe 9.34, on dit que le choix d'un fournisseur unique doit être «justifié comme il se doit et que ces justifications doivent être consignées». Je m'adresse au ministère des Approvisionnements et Services. C'est tellement vague, ça pourrait dire n'importe quoi. Tenez-vous compte du contenu canadien? Je pense plus particulièrement au matériel de bureau. Je me demande également ce qu'on fait à cet égard. Tenez-vous compte du contenu canadien, ce qui pourrait rendre l'équipement plus coûteux et laissez-vous de côté les questions de concurrence et les avantages du point de vue des coûts et de l'industrie?

**Le vice-président:** Monsieur Berger.

**M. G. A. Berger:** Monsieur le président, une préférence dans l'évaluation des offres est incluse. Lorsque nous faisons un appel d'offres, nous demandons quel est le contenu étranger et nous sommes autorisés à offrir une prime allant jusqu'à 10 p. 100 de la différence en contenu étranger . . . c'est assez étrange d'utiliser le contenu étranger alors qu'on préfère en général le contenu canadien, mais cela ne tient pas compte de choses



*[Texte]*

leaves out things like customs duties and transportation. We are able to pay a premium for higher Canadian content of up to 10 per cent of the difference in foreign content. At the same time, we must recognize, particularly in the area that you are interested in, that often we are not talking about buying something, we are talking about renting something.

**Mr. Fennell:** Yes, that is my next question.

**Mr. G. A. Berger:** One can say, why do you rent rather than buy? Particularly in the office equipment area, with the technological advances that take place it is sometimes better to lease rather than to buy, because you want to be able to take advantage of the next technological development.

We are struggling with that issue, in conjunction with our colleagues in the Treasury Board Secretariat and in the economic departments of government. There is in place a procurement review mechanism to be able to take into account, in general, the whole question of socio-economic benefits that can be achieved through government procurement. One of the areas that is and will be looked at is the question of office equipment and being able to recognize this. We have held discussions with the industry. We will continue to hold discussions with the industry, and with our colleagues in other government departments, to come up with the position as to how we in effect handle that particular problem.

**Mr. Fennell:** So under those terms of reference you will not be restricted to the 10 per cent situation?

**Mr. G. A. Berger:** It depends on what is eventually decided with regard to this area. One must recognize that . . . Supporting Canadian industry is very important, and of course one way of doing it is as Mr. Allan says. Sometimes you cannot buy in Canada so you buy abroad, but then you use offset packages so that in effect you get the same kind of industrial benefits but perhaps at a more reasonable price.

We do have the problem that some of the people who are doing good things in Canada, and supporting industrial objectives of the government, both federally and provincially, in some cases the price of their equipment is substantially higher than that that can be obtained through Canadian suppliers of equipment that is not made in this country or from companies who do not manufacture any of it. And when you start talking about substantial premiums, then we run into some difficulty, because they are significantly above 10 per cent of the difference in foreign content. These are the issues that we will be discussing, both at the official level and they will obviously have to be dealt with by the ministers as well.

**Mr. Fennell:** But you also address the cost benefit, do you not?

**Mr. G. A. Berger:** Oh, yes, very much so.

**Mr. Fennell:** I was not referring to the NFA, that is a different ball game.

• 1145

**Mr. G. A. Berger:** I was referring back, because the idea of industrial benefits is not limited solely to the NFA but we do get involved in a number of things where we may have to go

*[Traduction]*

comme les droits de douane et les transports. Nous sommes autorisés à payer jusqu'à 10 p. 100 de la différence entre le contenu étranger et le contenu canadien pour avoir du canadien. Dans le domaine qui vous intéresse, il faut reconnaître que très souvent, il ne s'agit pas d'achat mais bien de location.

**M. Fennell:** Oui, c'est ma question suivante.

**M. G. A. Berger:** On peut se demander pourquoi louer plutôt qu'acheter. Surtout en ce qui concerne le matériel de bureau, il est parfois plus rentable de louer que d'acheter, pour pouvoir profiter des progrès technologiques.

Nous étudions cette question avec nos collègues du secrétariat du Conseil du Trésor et des services financiers des ministères. Nous avons adopté un mécanisme d'étude des approvisionnements qui doit nous permettre d'évaluer les avantages socio-économiques des achats du gouvernement. Nous allons entre autres étudier la question du matériel de bureau. Nous avons eu des discussions avec l'industrie. Nous continuerons à avoir des discussions avec l'industrie ainsi qu'avec nos collègues des autres ministères afin de mettre au point une stratégie qui nous permettra de régler ce problème.

**M. Fennell:** Ce mandat ne vous limitera pas à 10 p. 100?

**M. G. A. Berger:** Cela dépend des décisions qui seront prises. Il est très important d'aider l'industrie canadienne et on peut le faire entre autres comme l'a exposé M. Allan. Il arrive qu'on ne puisse acheter quelque chose au Canada, on achète alors à l'étranger, mais on conjugue ces achats avec des avantages compensatoires qui aident tout autant notre industrie mais peut-être à un prix plus raisonnable.

Nous avons un problème au Canada parce que certains fabricants qui appuient les objectifs du gouvernement aux niveaux fédéral et provincial vendent leur matériel à des prix passablement supérieurs à ceux que demandent les fournisseurs de matériel non canadien. Le recours à la prime nous pose des problèmes parce que la différence est bien supérieure aux 10 p. 100 autorisés. Nous allons discuter de ces questions et les ministres devront également le faire.

**M. Fennell:** Vous étudiez également la rentabilité, n'est-ce pas?

**M. G. A. Berger:** Certainement.

**M. Fennell:** Je ne voulais pas parler de la SNA, c'est tout à fait différent.

**M. G. A. Berger:** L'idée d'obtenir des avantages industriels n'est pas limité à la SNA, et nous avons beaucoup de projets pour lesquels nous devons aller à l'étranger et essayer d'obtenir

*[Text]*

abroad and then we try to obtain for Canada and Canadian industry the best possible package of industrial benefits.

**Mr. Fennell:** But that is being reviewed at present that is good.

One additional question to DPW, not on the same subject. Do you have a simple analysis, of recent days, of the difference in cost to the government of renting buildings from the private sector compared with constructing your own buildings? And in this comparison do you take into consideration the capital costs, the interest on the money all factors? Do you take everything into consideration? And you do have a result on that?

**Mr. A. D. Wilson:** Every time we have an accommodation facility to produce for ourselves as a multiuser for a series of clients, or for a single client, in the case of office accommodation we do this type of analysis. We do a different type of analysis on specialized facilities, because there is no commercial competition in this area. So we are really talking, I think, mostly of office accommodation where there is a commercial market we can compare with.

We have an analysis system when we have a need in a community to put a department into an office facility. We take a look at all the options—whether we should lease it, whether we should buy a site and design it and build it or, these days, whether we should perhaps enter into some long-term buyback arrangement such as lease-purchase. We analyse all these things with cash flow, interim or bridge financing, over a life cycle for operating costs as well as capital investment costs. On the basis of the results of that we make a recommendation to the Treasury Board in the process. We do this in every investment opportunity wherethese conditions pertain, or where, indeed, there is competition.

When there is no competition, when we are in a smaller community and there is no stock of commercial office space, it is of little consequence, then if you can make a comparison. The only solution may be to generate either a Crown-construct design and build it on our own property, or buy a property, or else lease-purchase it. In most cases we would probably eliminate the lease option, renting as an option, since there would be no available stock to rent. We would then confine our analysis to building or leasing back.

**Mr. Fennell:** In the case of Veterans Affairs in PEI, in Charlottetown, have you done an analysis of having somebody else build it and then leasing it?

**Mr. A. D. Wilson:** Yes, we have, in fact, it may be a little premature to go into that too deeply. We are at present examining proposals along those lines with the Charlottetown area Development Corporation. We have been in communication with them. They have an interest in the comprehensive development of the city, particularly the waterfront area where we would propose to build. We will be making an analysis in some detail. We have done an analysis. It is a large building and there was no rental equipment. The analysis in the case, would be confined either to building it with current financing or lease-purchasing it. The results of that analysis are not yet available because we have just traded off sites, as you probably

*[Translation]*

pour le Canada et l'industrie canadienne les meilleures avantages industriels possibles.

**M. Fennell:** On est en train de revoir toute cette question en ce moment.

J'ai une autre question à poser au ministère des Travaux publics mais pas à ce sujet. Avez-vous une analyse récente de la différence entre le coût de la location et le coût de la construction des immeubles qu'utilise le gouvernement? Dans cette analyse, avez-vous tenu compte des immobilisations, de l'intérêt, de tous ces facteurs? Avez-vous obtenu un résultat quelconque?

**M. A. D. Wilson:** Nous effectuons ce genre d'analyses chaque fois que nous devons fournir des locaux à une série de clients ou à un seul client, par exemple lorsqu'il s'agit de bureaux. Nous effectuons des analyses différentes lorsqu'il s'agit d'immeubles spéciaux, mais il n'y a pas de concurrence dans ce domaine. Il s'agit donc surtout d'immeubles à bureaux qu'on peut comparer aux immeubles commerciaux.

Il y a un système d'analyses que nous utilisons lorsque nous devons loger un ministère dans un immeuble à bureaux. Nous étudions toutes les possibilités, la conception et la construction, ou un bail avec option d'achat à long terme. Nous analysons toutes ces possibilités en tenant compte des liquidités, du financement provisoire, des coûts de l'exploitation pour la durée utile, les investissements, et cetera. En nous fondant sur les résultats de l'analyse, nous soumettons une recommandation au Conseil du Trésor. Nous le faisons chaque fois que ces conditions se présentent ou qu'il y a concurrence.

Lorsqu'il n'y a pas concurrence, lorsqu'il s'agit d'une localité plus petite où il n'y a pas beaucoup d'espaces à bureaux, ce genre de comparaison importe peu. Il faut alors choisir entre l'achat et la construction ou la location avec option d'achat. Dans la plupart des cas, nous n'avons pas le choix faute d'espaces à louer et nous limitons notre analyse à la construction ou à la location avec option d'achat.

**M. Fennell:** Pour l'immeuble des Affaires des anciens combattants à Charlottetown dans l'Île-du-Prince-Édouard, avez-vous étudié la possibilité de le faire construire par quelqu'un d'autre puis de le louer?

**M. A. D. Wilson:** Oui. Il est peut-être un peu prématuré d'entrer dans les détails. Nous sommes en train d'examiner les propositions, de concert avec la Société de développement de la région de Charlottetown. Nous sommes en rapport avec elle. Elle s'intéresse au développement global de la ville, et surtout au front de mer, où nous avons l'intention de construire l'immeuble. Nous allons effectuer une analyse détaillée de la situation. Nous en avons déjà fait une. Il nous faut un gros immeuble et il n'y en a pas à louer. Il s'agit de choisir entre la construction et la location avec option d'achat. Nous n'avons pas encore les résultats de cette analyse parce que nous venons d'échanger notre terrain, comme vous le savez probablement,



**[Texte]**

know, and are now recommissioning the architects to do some preliminary design work on the new site. When that preliminary design work is done we will then go back, through the process of analysis, and compare it. That analysis will be limited, probably, to the two alternatives—either to build it with term financing or else build it through some other financial arrangement with a developer and lease it back over time, over the life cycle of the building. But it will be done and it will be done in all cases.

**Mr. Fennell:** Could you provide for us as an example, an analysis of some building you have done in the past?

**Mr. A. D. Wilson:** Yes, we could provide you with the outline of that analytical process.

**Mr. Fennell:** I do not want a whole group, just a representative example to see what you take into consideration.

**The Vice-Chairman:** A reminder, when two people speak at once through the electronic system we have trouble creating the Committee record—so if we could watch to make sure our light is on and not interrupt each other? One of the ways to facilitate that is to deal through the Chair, if I can keep it in mind as well.

**Mr. Fennell:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Clarke.

• 1150

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you, Mr. Chairman. A supplementary to Mr. Fennell's question to Mr. Wilson about the Charlottetown site: I understood also that the government had acquired a site there and yet I thought Mr. Wilson indicated the government might go into a lease arrangement on a building.

**Mr. A. D. Wilson:** What we usually would do—and this is a fairly new technique, so we will give you some of this in prospect, because the technique has not been universally applied—our normal process has been to design and construct office accommodation ourselves or else to enter into leases. In the Capital region there have been one or two lease-purchase arrangements, which in some respects are attractive and in some respects less attractive. The effectiveness, of course, is you do not have to put in the initial capital financing. In each case we suggest this technique, we are obliged to go back to Treasury Board with a specific analysis justifying that particular mode of procurement; and it is not always provable to be the most economic alternative—in the case in point in Charlottetown, or in any community, for that matter. So if we have under consideration the option of a lease-purchase—and so that developers will all be bidding on the same terms—we acquire the site. If we do not acquire the site, maybe only one developer can bid, because maybe only one company owns a site. So we would normally wish to acquire the site. That gives us all our base conditions, and we would supply, under different types of techniques, the information on which tenders would submit proposals. In the case in Charlottetown, that technique is under consideration.

**[Traduction]**

et que nos architectes doivent faire des travaux préliminaires sur les lieux. Lorsque ces travaux préliminaires seront terminés, nous ferons une autre analyse afin de comparer les coûts. Cette analyse portera probablement sur deux possibilités, la construction avec financement à terme, ou la construction par l'intermédiaire d'un entrepreneur et location pour la durée utile de l'immeuble. De tout façon, nous ferons une analyse, comme nous le faisons toujours.

**M. Fennell:** Pourriez-vous nous fournir une de vos analyses?

**M. A. D. Wilson:** Nous pourrions vous fournir un modèle analytique.

**M. Fennell:** Je ne veux pas en avoir toute une série, je veux un exemple afin de voir quels facteurs entrent en ligne de compte.

**Le vice-président:** Je vous rappelle que lorsque deux personnes parlent en même temps, il est difficile de transcrire les délibérations. Assurez-vous donc que votre lumière soit allumée et ne vous coupez pas la parole. Cela faciliterait les choses si vous vous adressiez au président, et j'essaierai de m'en souvenir moi-même.

**M. Fennell:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Clarke.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci monsieur le président. Ma question fait suite à celle qu'a posée M. Fennell à M. Wilson au sujet de Charlottetown: Je crois savoir que le gouvernement s'est porté acquéreur d'un terrain là-bas et néanmoins M. Wilson vient d'indiquer que le gouvernement envisageait la location d'un immeuble.

**M. A. D. Wilson:** Nous venons d'adopter une nouvelle méthode, que nous allons vous préciser puisqu'elle n'est pas encore universelle. Jusqu'à présent nous dessinons et construisons nos propres immeubles ou nous les louons. Dans la région de la capitale nationale, il y a eu un ou deux arrangements de location—location-vente qui nous paraissent sous certains aspects intéressants sous certains aspects et moins intéressants sous d'autres. L'intéressant, bien entendu, c'est qu'il n'y a pas de mise de fonds initiale. Chaque fois que nous proposons cette méthode, nous sommes tenus de présenter au Conseil du Trésor une analyse précise justifiant cette option. Or, il n'est pas toujours possible de prouver qu'il s'agit de l'option la plus économique ainsi à Charlottetown, ou n'importe où, d'ailleurs. Par conséquent, si nous envisageons la solution de la location-vente, afin que les promoteurs soient sur un pied d'égalité, nous acquérons le site. Quand nous ne le faisons pas, qu'un seul promoteur ne soit en mesure de faire une offre, si le terrain n'appartient qu'à une seule société ou compagnie. Par conséquent, nous préférons acheter le terrain, ce qui nous donne nos conditions de base et, par le truchement de divers mécanismes, nous fournissons les renseignements en fonction desquels les soumissions seront présentées. Nous envisageons d'utiliser cette méthode à Charlottetown.

[Text]

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Mr. Chairman, when the Auditor General's Report comes out next week, I suppose there will be a lot of reports about vacant office space being rented and soon, and yet we know Public Works has contracted for or built a lot of new office space, particularly outside Ottawa, creating vacancies in both government and private-sector buildings in Ottawa, and as by-product creating a lot of problems for the small-business community in Ottawa. I wonder what kind of consideration is given to these effects when a decision is made to move substantial office projects away from the city.

**Mr. A. D. Wilson:** Of course, if you are alluding to the Ottawa-Hull situation, Mr. Chairman—if that is what Mr. Clarke is really alluding to—the decision to develop major facilities in Hull, of course, was made as long ago as I think 1968, when Mr. Pearson was the Prime Minister. A general statement was made by the then Prime Minister of Canada and the Premiers of Quebec and of Ontario to the effect that the national capital would henceforth be considered to include the greater area of Ottawa-Hull. That had never hitherto been an accepted premise, and at that point government policy was, I guess, to indicate this in a fashion by putting some development in Hull. The considerations given, of course, would be different today from what they would have been in 1969-70. At that time the Public Service was expanding, and I would imagine, although I was not party to those, that the transfer of numbers of public servants and the building of buildings in Hull in an expanding Public Service would be less deleterious to the Ottawa side of the river than has perhaps been the case when the Public Service expansion has been stopped. So I think circumstances have overtaken the earlier decision.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I am not sure, Mr. Chairman, to when this question should go, but does Public Works arrange for leases for the Post Office?

**Mr. Mackay:** The answer is yes.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** I am sure this situation exists in many places in Canada, but it has been brought to my attention that particularly in the case of single-use buildings which have been leased from the private sector, long-term leases have lacked any provision for escalation of operating costs, and situations are developing where the owner of the property is being caught in a squeeze with the fixed rental and increasing operating costs, mostly brought about by inflationary type problems but sometimes by increased uses by the Post Office. I do not know what the ultimate result will be in any one case but the ultimate result could be the bankruptcy of the owner, at least being abandoned, I suppose.

• 1155

What observations do the witnesses have about this kind of situation and what plans would the government have for dealing with this problem which was obviously unanticipated when the lease was entered into?

[Translation]

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, lorsque le rapport du vérificateur général sera publié la semaine prochaine, il mentionnera sans doute la location de vastes espaces à bureaux vacants etc., et malgré cela, nous savons que le ministère des Travaux publics a déjà construit beaucoup de nouveaux immeubles à bureaux ou à accorder des contrats à cette fin, en particulier à l'extérieur d'Ottawa, ce qui crée des bureaux vides à la fois dans les immeubles gouvernementaux et ceux du secteur privé, à Ottawa, et également beaucoup de problèmes pour les petites entreprises de cette ville. Je me demande dans quelle mesure on songe à ces répercussions lorsqu'on décide de déplacer beaucoup de bureaux à l'extérieur d'Ottawa.

**M. Wilson:** Bien entendu, si vous faites allusion à la situation de la région Ottawa-Hull, monsieur le président—si c'est vraiment ce à quoi M. Clarke fait allusion—la décision de construire à Hull remonte à 1968, je crois, sous le mandat de M. Pearson. Une déclaration générale émanant du premier ministre du Canada d'alors et des premiers ministres du Québec et de l'Ontario établissait que la capitale nationale engloberait dorénavant la région entourant Ottawa-Hull. Cela constituait un précédent et le gouvernement a signifié concrètement son engagement en entreprenant certains travaux de construction à Hull. Les considérations dont on tiendrait compte aujourd'hui seraient, bien entendu, différentes de celles de 1969-1970. À l'époque, la Fonction publique était en période de croissance, et bien que je n'ai pas été associé à ceux qui ont décidé de la mutation de certains fonctionnaires et de la construction d'immeubles à Hull, cela faisait probablement moins de torts à Ottawa que maintenant où la période de croissance de la Fonction publique est terminée. À mon avis les circonstances se retournent contre la décision prise antérieurement.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Monsieur le président, je ne sais vraiment à qui je devrais poser la question suivante mais le ministre des Travaux publics s'occupe-t-il de louer des installations pour le service des postes?

**M. Mackay:** Oui.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Je suis certain que la situation suivante existe en maints endroits du Canada. On a porté à mon attention le fait que certains immeubles, particulièrement ceux qui n'ont qu'une utilisation, et qui ont été obtenus en location du secteur privé entraînent certains problèmes, en ce sens que les baux à long terme ne comportent aucune disposition tenant compte de la hausse des coûts de fonctionnement. Or, il y a de plus en plus de cas où le propriétaire fait face à un double problème, soit, d'une part, celui des loyers fixes et, d'autre part, de la hausse des coûts de fonctionnement, résultant principalement de facteurs inflationnistes mais également d'une augmentation de l'utilisation par le bureau de poste. J'ignore quels peuvent être les conséquences dans tous les cas, mais cela peut entraîner la faillite ou l'abandon, d'après moi.

Quelles remarques les témoins ont-ils à faire au sujet de ce genre de situation, et quels projets le gouvernement a-t-il pour régler ce problème qui n'était manifestement pas prévu lors de la signature du bail?

## [Texte]

**Mr. Mackay:** Mr. Chairman, that problem goes far beyond just Post Office leases. It applies to a number of general office accommodation leases as well. This comes under the heading of hardship and each one of the owners has been requested, when they have this problem, to submit a hardship claim to the government. There have been some settlements in the past and there is another number of these at Treasury Board now in terms of acceptance or rejection for solving the problem for individual owners that have this problem.

**Mr. Clarke (Vancouver Quadra):** Thank you.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Clarke. We have a little more than 30 minutes and I have Mr. Taylor, followed by Mr. Cook and then Mr. Cameron. If there are others, it should go later. Mr. Taylor.

**Mr. Taylor (Bow River):** Thank you very much, Mr. Chairman. I want to pursue the matter that Mr. Clarke was just raising about the Post Office arrangements for rentals, where you build your own building and where you use trailers. I have in mind the Post Office site in the City of Drumheller where parking is a nightmare. When arrangements are made by your department for rental and the lease of a post office, is any consideration given to accommodation of the customers parking facilities and so on?

I received a letter from the Department of Public Works saying that there were four parking stalls there reserved for the Post Office. Well, golly, with about 20,000 people using a post office, four parking spaces is almost ridiculous. And there is just continual congestion there and continual annoyance against the federal government because of that. It is even raised in civic elections!

Is there not consideration given to parking facilities?

**Mr. A. D. Wilson:** Mr. Chairman, the instance at Drumheller is not a unique situation and it is a situation that has progressively become more acute as time goes on. We have located in a community and at a main street location perhaps and an overcrowded community itself has expanded and a downtown population has increased. We have not normally and certainly in every case been able to expand our facilities. We normally meet the municipal by-laws in those respects and are guided by those, if the municipal by-laws determine the number of spaces, we would comply with them but if they do not then we would do what we can do economically in consultation with the Post Office Department.

Normally the guideline is to meet the requirements of the municipality.

**Mr. Taylor (Bow River):** I do not think that is a very good guideline because a municipality, particularly if there is a depressed feeling there, is going to say to anything to get a federal building. And a post office is essential.

## [Traduction]

**M. Mackay:** Monsieur le président, ce problème dépasse de beaucoup les seuls arrangements locatifs du ministère des Postes. Il touche nombre de baux d'immeubles à bureaux. Cela tombe sous la clause d'iniquité et à chaque fois qu'une telle situation s'est présentée on a demandé à chacun des propriétaires de présenter au gouvernement une réclamation pour iniquité. Des règlements ont été accordés dans le passé et à l'heure actuelle certaines de ces réclamations font l'objet d'un examen par le Conseil du Trésor, qui devra les accepter ou les rejeter. C'est ainsi qu'on résoud le problème des propriétaires individuels à cet égard.

**M. Clarke (Vancouver Quadra):** Merci.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Clarke. Il nous reste un peu plus de 30 minutes, la parole sera donc à M. Taylor, suivi de M. Cook puis de M. Cameron. S'il y en a d'autres, cela devra être reporté à plus tard. Monsieur Taylor.

**M. Taylor (Bow River):** Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais poursuivre sur la lancée de M. Clarke, au sujet des arrangements intervenus pour la location d'espace pour le ministère des Postes, lorsqu'on construit son propre immeuble et lorsqu'on utilise des roulottes. Je songe en particulier à l'emplacement du bureau de poste de la ville de Drumheller, où la situation du stationnement est un véritable cauchemar. Lorsque votre ministère fait des arrangements prévoyant la location d'installations devant servir de bureaux de poste, est-ce qu'on accorde quelque importance à la question de l'espace nécessaire au stationnement des clients, etc?

J'ai reçu une lettre du ministère des Travaux publics indiquant qu'il y a quatre espaces réservés au stationnement des voitures au bureau de poste. En bien, tout de même, lorsqu'il y a environ 20,000 personnes qui se servent d'un bureau de poste, n'attribuer que quatre places de stationnement frise le ridicule. En outre, la circulation est constamment congestionnée à cet endroit, et on est continuellement irrité par le gouvernement fédéral, à cause de cela. La question est même soulevée au cours des élections municipales.

Ne tient-on pas compte des besoins en espace pour le stationnement?

**M. A. D. Wilson:** Monsieur le président, le cas de Drumheller n'est pas unique, même si au fur et à mesure que les choses évoluent, il devient de plus en plus aigu. Nous avons situé les installations sur une grande artère et la collectivité elle-même a peut-être pris de l'ampleur, ce qui a fait augmenter la population du centre-ville. Il est certain que nous n'avons pas toujours pu agrandir nos installations. En général, nous nous conformons aux arrêtés municipaux; par conséquent, si ces règlements accordent un nombre limité d'espaces pour le stationnement, nous les observons. Si le nombre d'espaces n'est pas précisé, alors nous faisons ce qui est économiquement possible, en consultation avec le ministère des Postes.

Habituellement, nous avons pour ligne directrice de nous conformer aux exigences de la municipalité.

**M. Taylor (Bow River):** Il me semble que ce n'est pas une très bonne voie à suivre car une municipalité, en particulier si l'économie est au creux de la vague, dira oui à tout afin



[Text]

Should there not be some definite requirement that this is going to meet the need or is that your department or the Post Office Department . . .

**Mr. A. D. Wilson:** It is rather more up to the Post Office Department to establish the requirements. If they do not we will go to the municipality and discuss their requirements and meet theirs. If the Post Office provide us with floor space, counter space, the various facilities they would require, a location for transport trucks or trailers, and sometimes staff parking requirements and customer parking, if they spell it all out we will do our best to supply it, but we would not normally go below the municipal by-law requirement. It is not always easy to satisfy a fairly unlimited demand, and then of course it is not always possible to control the customers who use the parking spaces, the clientele of the Post Office Department.

**Mr. Taylor (Bow River):** The only figure below the one at Drumheller would be zero.

**Mr. A. D. Wilson:** I will take a look at Drumheller, I am not familiar with the correspondence there.

**Mr. Taylor (Bow River):** At what stage do you get the contract? You call for the contracts. You advertise, and so on.

**Mr. A. D. Wilson:** For construction or leasing?

**Mr. Taylor (Bow River):** Well . . .

**Mr. A. D. Wilson:** We would do both for the Post Office, yes.

**Mr. Taylor (Bow River):** At what stage were you going to lease or were you going to build? Where do you get the contract? Do you have any input with regard to what type of building it is going to be, that type of thing?

**Mr. A. D. Wilson:** Are you discussing post offices?

**Mr. Taylor (Bow River):** Yes, let us confine it to post offices.

**Mr. A. D. Wilson:** The Post Office determines the need. They determine the requirement for the facility, the size of it, the facilities it contains, the amount of loading and truck space. It is entirely established by the Post Office Department.

**Mr. Taylor (Bow River):** One thing that amazes me is the lack of vision in some of our growing towns. For instance, Canmore. They have about 2,000 people waiting for boxes. They are operating from a very small building. People now are getting so disgusted; they are getting their mail in Cochrane, Exshaw, some in Banff, some even in Calgary.

Canmore is growing rapidly. It is going to grow even more with the Kananaskis park right on its boundaries. But is any consideration given to growth? Strathmore is a similar town. It is not quite as bad but it is getting to that stage. The facilities

[Translation]

d'obtenir son immeuble fédéral. Or, un bureau de poste est un édifice essentiel.

Ne faudrait-il pas exiger sans équivoque que cet édifice réponde aux besoins ou votre ministère ou le ministère des Postes . . .

**M. A. D. Wilson:** C'est plutôt au ministère des Postes qu'il incombe d'établir quels sont les besoins. Si ce ministère ne le fait pas, nous nous adressons à la municipalité pour discuter de ses besoins et voir comment les satisfaire. Si le bureau de poste nous fournit l'espace, les comptoirs, les installations nécessaires au bureau, une aire devant servir aux camions de transport ou aux roulottes ainsi que, parfois, aux besoins en terrain de stationnement pour le personnel et la clientèle, si tout cela est précisé, nous faisons tout en notre pouvoir pour y répondre, mais habituellement nous respectons les règlements municipaux. Il n'est pas toujours facile de satisfaire une demande quasi illimitée, et, bien entendu, il n'est pas toujours possible de contrôler l'utilisation que font les clients du bureau de poste des espaces prévus pour garer les voitures.

**M. Taylor (Bow River):** Le seul chiffre inférieur à celui observé à Drumheller serait de zéro.

**M. A. D. Wilson:** Je vais étudier la situation de Drumheller car je ne connais pas bien le dossier.

**M. Taylor (Bow River):** A quel moment obtenez-vous le contrat? Vous faites l'appel d'offre, la publicité, etc.

**M. A. D. Wilson:** Des contrats de construction ou de location?

**M. Taylor (Bow River):** Eh bien . . .

**M. A. D. Wilson:** Nous avons les deux formes de contrats pour ce qui est du bureau de poste, oui.

**M. Taylor (Bow River):** A quel moment décidez-vous de louer ou de construire? Où obtenez-vous le contrat? Recevez-vous des avis pour ce qui est du genre d'immeuble à construire, ce genre de chose?

**M. A. D. Wilson:** Vous parlez des bureaux de poste?

**M. Taylor (Bow River):** Oui, limitons-nous aux bureaux de poste.

**M. A. D. Wilson:** C'est le bureau de poste qui détermine quels sont les besoins. Il établit quels sont les besoins. Il établit quels sont les besoins en installations, quelle sera leur taille, les services qu'elles contiendront, l'espace affecté aux services de déchargement et au stationnement des camions. Tout cela est entièrement établi par le ministère des Postes.

**M. Taylor (Bow River):** Il y a une chose qui me stupéfie, c'est l'absence de prévoyance dans certaines de nos villes en croissance. Prenons, par exemple, Canmore, où environ 2,000 personnes attendent de recevoir leurs boîtes postales. Le bureau de poste fonctionne dans un tout petit immeuble, avec pour résultat que les citoyens sont maintenant complètement dégoûtés. Ils reçoivent leur courrier à Cochrane, Exshaw, parfois à Banff, parfois même à Calgary.

Or, Canmore est en pleine croissance et elle s'étendra encore plus étant donné que le parc Kananaskis se trouve juste à ses limites. Par conséquent, tient-on compte de cette croissance des villes? Le cas de Strathmore est analogue et bien qu'il ne



*[Texte]*

are just not there. The population has grown from 1,200 or 1,400 to 20,000 and it is going to keep on growing. Airdrie and Strathmore are probably the two fastest growing towns in Canada. What attention is given to this matter of vision and providing for some expansion? They say where there is no vision the people perish.

**Mr. Mackay:** Mr. Chairman, the answer to your question about allowing for expansion is one that is taken into account at the planning stage. We are fully aware that a large number of areas have grown much beyond what was anticipated many years ago. There is a joint arrangement with the Post Office Department in terms of funding, and the Post Office decides on the requirement as to what project would be done next within the confines of a budget.

It becomes, I think, very complicated for the Post Office at times, because of restricted money, to know just which one to do next because of the large number of priorities they have right across the country. So unfortunately in these days of constraint it is even more difficult to be able to tackle all the priorities that they have to tackle.

To answer your original question, yes, it is taken into account but some of our western cities and western communities have grown much faster than was originally anticipated when those initial post offices were put in.

**Mr. Taylor (Bow River):** In regard to providing trailers, the town of Cluny was operating from a very poor spot and you pulled in quite a beautiful trailer. That is filling the bill there for the present time. Is this costly?

The trailer is a beautiful trailer and it is going to give the people there a post office facility they have not enjoyed for many years. But how costly is this trailer business, buying it and equipping it?

**Mr. Mackay:** I am not familiar, Mr. Chairman—we do not normally get involved in terms of the acquisition of trailers. I know a few years ago the Post Office in an attempt to improve its service did in fact acquire a number of trailers just for this specific purpose, and they would move those around the country until such time as they get a permanent facility in there.

**Mr. Taylor (Bow River):** Who looks after that, the Post Office Department?

**Mr. Mackay:** The Post Office Department, yes.

**Mr. Taylor (Bow River):** Okay. I would like to come . . .

**The Vice-Chairman:** This is your last question.

**Mr. Taylor (Bow River):** Is my time up?

**The Vice-Chairman:** If you have one quick one, I think we could allow it.

*[Traduction]*

soit pas aussi grave, il ne faut pas désespérer. Or, non plus, les installations n'existent pas. La population a augmenté, passant de 1,200 ou 1,400 à 20,000 et elle continuera à s'accroître. De fait, Airdrie et Strathmore sont probablement les deux villes à la croissance la plus rapide au Canada. Quelle intention prête-t-on donc à cette question de la prévision de l'avenir et de la croissance? On dit que lorsque l'on ne voit pas loin dans l'avenir, le peuple dépérit.

**M. Mackay:** Monsieur le président, en réponse à votre question au sujet des prévisions de croissance, nous en tenons compte à l'étape de la planification. Nous sommes tout à fait conscients que la croissance qui s'est produite dans un très grand nombre de régions a de beaucoup excédé ce que nous avions prévu il y a bon nombre d'années. Il existe une entente avec le bureau de poste pour ce qui est du financement alors que le bureau de poste décide des besoins et de la mise en œuvre d'un projet, tout en tenant compte des limites d'un budget.

Je crois qu'il devient très compliqué pour le bureau de poste de décider quels projets il faut réaliser, en raison des restrictions budgétaires et du grand nombre d'entreprises prioritaires disséminées partout au pays. Étant donné notre époque de restrictions, il est malheureusement encore plus difficile pour ce service de s'occuper de toutes les priorités dont il est chargé.

En réponse à votre première question, oui, nous tenons compte de ces aspects mais certaines des villes de l'Ouest et des collectivités de l'Ouest se sont étendues beaucoup plus vite que prévu au moment où les premiers bureaux de poste ont été installés.

**M. Taylor (Bow River):** Pour ce qui est des conditions nécessaires à la prestation de services de roulottes, la ville de Cluny avait un site particulièrement mal choisi et vous vous êtes amenés avec une très belle roulotte. Pour le moment, cette roulotte répond aux besoins actuels. Est-ce que cela coûte cher toutefois?

Quoi qu'il en soit, la roulotte est magnifique et les habitants de cette ville disposeront d'un bureau de poste, service dont ils ne jouissaient plus depuis bon nombre d'années. Toutefois, combien cette roulotte a-t-elle coûté, à l'achat et l'équipement?

**M. Mackay:** Monsieur le président, je ne connais pas cela, nous ne participons habituellement pas à l'achat de roulottes. Je sais qu'il y a quelques années, le bureau de poste s'est porté acquéreur d'un certain nombre de roulottes afin d'améliorer son service, et celles-ci étaient déplacées un peu partout au pays, jusqu'à ce qu'on ait pu construire un bureau de poste permanent.

**M. Taylor (Bow River):** Qui est chargé de cela, le ministère des Postes?

**M. Mackay:** Oui, c'est le ministère des Postes.

**M. Taylor (Bow River):** C'est bien. J'aimerais passer maintenant à . . .

**Le vice-président:** C'est votre dernière question.

**M. Taylor (Bow River):** Mon temps de parole est-il écoulé?

**Le vice-président:** Si vous posez une brève question, je crois que nous pouvons l'autoriser.

[Text]

**Mr. Taylor (Bow River):** I was wondering about western entrepreneurs who start furniture factories or who can build blades for snow ploughs and that type of thing. How do they get on your list so they have a chance to bid on this type of thing?

• 1205

**The Vice-Chairman:** Can we direct that to Supply and Services?

**Mr. G. A. Berger:** Yes. I would be pleased to answer that question, Mr. Chairman. We have a very active program of attempting to get qualified suppliers on our source lists. We have an active promotion program of speaking to local Chambers of Commerce, Boards of Trade, working with the provinces in holding what we call "Operation Access" across the country. We have held a number of them, and the first one was in the Western provinces. We hold large or small versions, depending on the wishes of the province and the local community, again, to try to get qualified suppliers on our lists.

As a matter of fact, before the restraint program of 1975, the largest supplier of modular furniture to the government came from Alberta and close to 20 per cent of government furniture requirements were being produced in the province of Alberta.

**Mr. Taylor (Bow River):** They do it really well out there.

**Mr. G. A. Berger:** You had better believe it. We have suppliers of furniture, as a matter of fact, right across the country, but we are always looking for new suppliers for the various products we buy on behalf of our customer departments and agencies.

**Mr. Taylor (Bow River):** Do you have a pamphlet or something . . .

**Mr. G. A. Berger:** Yes, we have.

**Mr. Taylor (Bow River):** Could I . . .

**Mr. G. A. Berger:** Oh, we would be glad to send you a whole bunch of them.

**Mr. Taylor (Bow River):** Thank you very much.

**Mr. G. A. Berger:** How many would you like?

**Mr. Taylor (Bow River):** Oh, about 15 or 20.

**Mr. G. A. Berger:** Fifteen or 20. We would be glad to.

**The Vice-Chairman:** If I could make an interjection to follow up the line of questioning of Mr. Taylor and ask DPW to provide us with some information about the Post Office, I guess, specifically. What Mr. Taylor is addressing himself to, in part, is the fact that post offices earn income. Their capacity to earn income is related to their location, the existence of parking lots and so on. There is a customer service side which relates to service itself but also to the income side. I think those of us having ridings can all point to the fact that postal business declines because of DPW decisions. Perhaps you could address yourself to that part of life cycle costs, the income side, and how you take that into account in choosing locations and parking lots and things of this kind.

[Translation]

**M. Taylor (Bow River):** Je songeais aux entrepreneurs de l'Ouest, ceux qui mettent sur pied des usines de fabrication de meubles ou qui fabriquent des lames de chasse-neige et ce genre de choses. Comment peuvent-ils figurer sur votre liste afin de pouvoir présenter des soumissions relatives à ce genre de projet?

**Le vice-président:** Les représentants du ministère de l'Approvisionnement et des Services?

**M. G. A. Berger:** Oui. Je serais heureux de répondre à votre question. Nous essayons, grâce à un programme qui fonctionne bien d'avoir le maximum de fournisseurs qualifiés sur notre liste. Nous nous adressons aux chambres de commerce locales, nous travaillons avec les provinces dans le cadre de notre programme de promotion «opération accès» et ceci dans tout le pays. Nous avons eu plusieurs réunions et la première a été dans les provinces de l'Ouest. Nous essayons ainsi d'avoir une liste aussi complète que possible de fournisseurs qualifiés.

En fait, avant le programme de restriction de 1975, les fournisseurs les plus importants de meubles modulaires du gouvernement venaient de l'Alberta et 20 p. 100 des meubles du gouvernement ont été construits dans cette province.

**M. Taylor (Bow River):** Ils savent bien faire les choses là-bas.

**M. G. A. Berger:** Oui. Nous avons des fournisseurs de meubles dans tout le pays mais nous sommes toujours à la recherche de nouveaux fournisseurs pour les différents produits que nous achetons au nom de ministères ou organismes clients.

**M. Taylor (Bow River):** Auriez-vous des brochures?

**M. G. A. Berger:** Oui.

**M. Taylor (Bow River):** Pourrais-je . . .

**M. G. A. Berger:** Nous serions heureux de vous en envoyer toute une série.

**M. Taylor (Bow River):** Merci.

**M. G. A. Berger:** Combien en voudriez-vous?

**M. Taylor (Bow River):** Environ 15 ou 20.

**M. G. A. Berger:** Très bien.

**Le vice-président:** Si vous me permettez d'intervenir pour faire suite à ce que disait M. Taylor, j'aimerais demander au ministère des Travaux publics de nous donner certains renseignements au sujet des postes plus précisément. En fait, les bureaux de postes ont des recettes. Ces recettes sont plus ou moins grandes dépendant de l'emplacement du bureau, des possibilités de stationnement etc. Le ministère des Postes ne fait pas qu'offrir un service, il retire des recettes de ce service. Tous les députés savent que les recettes des bureaux de poste peuvent être plus ou moins bonnes selon les décisions que prend le ministère des Travaux publics. Je crois que vous pourriez peut-être étudier cette question en tenant compte d'aspects comme l'emplacement, les possibilités de stationnement, etc., des bureaux de postes.

[Texte]

**Mr. Taylor (Bow River):** Thank you, Mr. Chairman. You put it better than I could.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Taylor.

**Mr. Cook:**

**Mr. Cook:** First of all, Supply and Services, I would like 100 copies of that booklet.

**Mr. G. A. Berger:** One hundred copies? If I may, Mr. Chairman, we have several kinds of books, some of them directed at specific types of suppliers. We have general ones and then we have ones specifically for printers, for example, and ...

**Mr. Cook:** Just the general one is what I want.

**Mr. G. A. Berger:** The general one? Fine.

**Mr. Cook:** Then we can go to the specifics later.

I have two quick questions, gentlemen, and that is all, both of them supplementary. In terms of Canadian content in procurement, you did say that anywhere up to 10 per cent, you will consider a Canadian bid over a foreign bid.

My question is simply this: do you take it one step further? I am thinking now in the case of Steelcase, a Canadian company, or whether it is Canadian-owned, or merely a subsidiary of foreign company. In your quest for Canadian content and in your quest for supporting Canadian industry, do you consider the ownership of the companies that are supplying materials?

**Mr. G. A. Berger:** Perhaps, Mr. ...

**An hon. Member:** Supply and Services?

**Mr. G. A. Berger:** Perhaps, Mr. Chairman, I can just go back one step. I did talk before about the question of Canadian preference. We also have another policy which is for the particular goods that we are buying. If there are three Canadian manufacturers—and we consider a Canadian manufacturer as a manufacturer in Canada—then we restrict our sourcings of those manufacturers unless, of course, there are substantial cost differentials. Again, there is the question of best value for the taxpayer, but our normal policy is, if there are three manufacturers, restrict it to the Canadians' part.

Normally, by the way, we deal with suppliers in Canada; whether it be a supplier of a Canadian-produced good or a foreign-produced good; we prefer and it is our policy to deal with suppliers in Canada so that, in effect, we only have a legal relationship with a Canadian company, not with a foreign company.

**Mr. Cook:** I understand that ...

**The Vice-Chairman:** Mr. Cook, could you move to a different mike? I am afraid both mikes in your vicinity are broken.

**An hon. Member:** Supply and Services.

**An hon. Member:** No, sir.

**The Vice-Chairman:** I do not know what that has to say but ...

[Traduction]

**M. Taylor (Bow River):** Merci monsieur le président, vous avez exprimé les choses beaucoup mieux que moi.

**Le vice-président:** Merci monsieur Taylor.

Monsieur Cook.

**M. Cook:** Tout d'abord j'aimerais demander aux représentants du ministère de l'Approvisionnement et des Services 100 exemplaires de cette brochure.

**M. G. A. Berger:** 100 exemplaires? Nous avons des brochures qui s'adressent à différentes sortes de fournisseurs. Nous avons des brochures leur donnant des informations générales et d'autres plus détaillées qui s'adressent à des imprimeurs par exemple ou ...

**M. Cook:** Ce qui m'intéresse c'est la brochure donnant les informations générales.

**M. G. A. Berger:** Bien.

**M. Cook:** Nous pourrions par la suite vous demander les autres.

J'ai deux questions brèves à poser qui sont en fait des questions complémentaires. J'aimerais parler des achats canadiens. Vous avez dit qu'un soumissionnaire canadien bénéficiait de 10 points de plus qu'un soumissionnaire étranger. Allez-vous plus loin?

Je pense particulièrement au cas de la *Société Steel Case*, société canadienne, qu'il s'agisse d'une société à capital canadien ou une filiale d'une société étrangère. Lorsque vous voulez appuyer l'industrie canadienne tenez-vous compte de la propriété des compagnies?

**M. G. A. Berger:** Peut-être, monsieur ...

**Une voix:** S'agit-il de l'Approvisionnement et des Services?

**M. G. A. Berger:** Je pourrais peut-être revenir en arrière. J'ai dit précédemment que nous préparions ce rapport avec des compagnies canadiennes. Nous avons une autre politique qui s'applique à nos achats. Si trois manufacturiers canadiens nous présentent des soumissions et par manufacturiers canadiens il faut entendre manufacturiers établis au Canada, nous nous arrêtons là, à moins qu'il n'y ait de différences importantes dans les coûts. Il faut évidemment tenir compte du facteur coût et essayer d'obtenir la meilleure valeur pour l'argent du contribuable.

Normalement, nous faisons affaires avec des fournisseurs établis au Canada, qu'ils fournissent des biens canadiens ou étrangers. Nous préférons faire affaires avec des fournisseurs établis au Canada pour des raisons juridiques.

**M. Cook:** Je comprends.

**Le vice-président:** Monsieur Cook, pourriez-vous parler devant un autre micro car les deux microphones qui se trouvent près de vous ne fonctionnent pas.

**Une voix:** S'agit-il de l'Approvisionnement et des Services?

**Une voix:** Non.

**Le vice-président:** Je ne sais pas ...



[Text]

**An hon. Member:** A low bidder.

**Mr. G. A. Berger:** No, I should say, sir, the House of Commons chooses to procure on its own behalf and normally does not use the services of the Department of Supply and Services. On the other hand, we would be quite willing to take on as a customer, as a very valued customer, the operations of the administrative requirements of the House of Commons.

• 1210

**Mr. Cook:** I believe it is a Liberal plot. They must know what my next question is likely to be.

Sir, I did not really quite get the answer. As an example, when we talk about office equipment, Steelcase Canada Ltd., of course, is a major plant in Canada, one of the major companies in this country, but it is owned and it is a subsidiary of an American company. Steelcase is considered Canadian for the purposes of procurement; you do not go back the one step in terms of whether it is a Canadian-owned company.

**Mr. G. A. Berger:** There is no procurement policy of the government which discriminates against Canadian-owned versus foreign-owned companies. We deal with companies incorporated in Canada, whether they be Canadian owned or foreign owned.

**Mr. Cook:** Thank you. The second question deals with, perhaps not so much procurement, but you have a government dedicated, of course, to conservation and I am wondering what procedures you have and what you do in circumstances where a program is being shut down.

Two quick examples. All governments make mistakes, and I am thinking particularly of the Loto Canada fiasco where a good deal of space was rented on the west coast and then there was a change in government policy which shut down the expanded Loto thing and that space was left sitting there at the expense of the government. One other situation was when Information Canada was shut down. Some very prime retail space in downtown Vancouver sat vacant for, I think, close to a year before it was rerented. What provision is there when space is not required and you have leases? How do you get out of it, fellows? Do you have things built into your leases? Are there penalties built in where at least we can pay off in three months, or if we have a five-year lease is the government on the hook for that five years regardless of what happens with the space? You can see the area I am concerned with here.

**The Vice-Chairman:** Public Works?

**Mr. J. A. H. Mackay:** Mr. Chairman, we have tried unsuccessfully over the years to build into our contracts with owners any provision of the sort you are suggesting. We tend to agree with the private sector that it is not really commercially viable to do it on that basis. On the odd occasion, when this situation has arisen, we have had to actually buy our way out of the lease. So in the final analysis it costs the government less than it would have if we had stayed there.

In the two examples you gave, in particular Loto Canada, it was actually to the account of Loto Canada as distinct, say, from Public Works because I gather that they are a revenue-

[Translation]

**Une voix:** Pour les soumissions les moins élevées.

**M. G. A. Berger:** La Chambre des communes fait ses propres achats et n'a pas généralement recours au service du ministère de l'Approvisionnement et Services. D'autre part, nous serions tout à fait prêts à prendre comme client la Chambre des communes.

**M. Cook:** C'est un complot libéral. Ils doivent savoir quelle est ma prochaine question.

Je n'ai pas vraiment bien compris la réponse. Quand on parle par exemple de meubles de bureaux et de la Steelcase Canada Ltée, une firme importante au Canada, une des firmes les plus importantes du pays, il s'agit quand même d'une filiale d'une société américaine. Steelcase est considérée comme étant canadienne aux fins d'approvisionnement; cependant, vous n'essayez pas d'aller plus loin, et de voir, lorsque vous accordez un contrat, s'il s'agit d'une société à capitaux canadiens.

**M. G. A. Berger:** La politique d'achat du gouvernement n'établit pas la distinction entre les sociétés à capitaux canadiens et celles à capitaux étranger. Nous faisons affaire avec des sociétés constituées en corporation au Canada, qu'elles soient canadiennes ou étrangères.

**M. Cook:** Merci. Ma deuxième question ne traite pas tellement d'achats, mais étant donné que le gouvernement est en faveur de la conservation, que se passe-t-il lorsqu'un programme prend fin?

Je vous cite deux exemples rapidement. Tous les gouvernements font des erreurs et je pense particulièrement au fiasco de Loto-Canada. Sur la côte ouest, on a loué des bureaux. Le nouveau gouvernement a fermé ceux-ci. Les locaux sont restés vides aux frais du gouvernement. Un autre exemple est celui d'Information Canada. Des locaux excellents pour la vente au détail sont restés vides à Vancouver pendant un an avant qu'ils ne soient loués. Que prévoit-on lorsque les programmes se terminent de cette façon et que le gouvernement avait un bail? Ces baux prévoient-ils la possibilité de débits? Pouvons-nous par exemple acquitter notre dû en trois mois et si le bail était de 5 ans, le gouvernement est-il tenu de verser le loyer pendant toute cette période? Vous voyez de quoi je veux parler.

**Le vice-président:** C'est du domaine des Travaux publics?

**M. J. A. H. Mackay:** Monsieur le président, nous avons essayé sans résultat malheureusement de prévoir dans nos contrats des dispositions comme celles que vous suggérez. Nous avons tendance à être d'accord avec le secteur privé pour dire qu'une telle façon de faire affaire ne serait pas très réaliste du point de vue commercial. Parfois, lorsque la situation s'est présentée, nous avons payé afin de résilier notre bail, ce qui était malgré tout plus économique.

Dans les deux exemples que vous avez donnés, particulièrement celui de Loto Canada, le loyer était déduit à même le compte de Loto Canada et non versé par les travaux publics



[Texte]

generating operation. What happened there, of course, is that they just deducted those costs from the revenues.

Under the circumstances, although this is a matter we have debated quite often within our own department, we really cannot see any easy way of solving that problem in dealing with the private sector.

**Mr. Cook:** Just one quick supplementary. How fast is your reaction time when that space becomes available? I am wondering, does it take three months for it to come to Ottawa and then go back west again until you have a rental agent at least trying to recover part of the lease? Is it done within a week? I am thinking now in terms of, and with the greatest respect, the normal slowness of government activity in consents and so on. How fast do you react? I am thinking particularly of that Information Canada office which sat vacant for a long time. It may not have been, because they were trying to rent it, but I am curious as to how long it takes for a reaction to take place.

**Mr. J. A. H. Mackay:** Under the normal circumstances it would be pretty immediate because the department that would in fact have that space, their Ottawa headquarters would notify us immediately, our Ottawa headquarters in Public Works.

**Mr. Cook:** Thank you. That is all.

**The Vice-Chairman:** That is all, Mr. Cook? We have about 15 minutes and I have Mr. Cameron and then Mr. Lamontagne, so if we could restrict it to something closer to five minutes.

**Mr. Cameron:** All right, I will go to the post office in Kamloops, as to the current situation. It was originally a pretty well a square building and then we built on another piece 60 to 80 feet out. The Postmaster was not aware of this until I told him less than a month ago that there are plans afoot, that they are going to limit it now and so they will have a little narrow space at the top strip down here and then all this space out here. That will be post office. We are moving another department into this bottom space here and, of course, a door here and a couple of doors up here, and a door on this long point. The union and the post office are wild over it. The postmaster, privately, is backing them; at least in talking to me, he said, I have to agree with them, Don, I am going to have to put another supervisor in over there, or something. The post office had a walkway up top for supervision where they look down on the office employees if need be. That is going to be eliminated.

• 1215

The thing that I am concerned about is the fact the Postmaster General did not know about this. I happened to go in for my mail there and the postmaster was there and he asked me if I had a minute and explained this situation to me. Can anybody tell me why the postmaster is not aware they are making these changes to his building. The post office is a high profile area and God knows a lot of the complaints are justified, but I would like to stop this one before it starts.

[Traduction]

puisqu'il s'agit d'une entreprise qui réalise des recettes. Ce qui s'est passé, c'est que ces coûts ont été déduits de ses recettes.

Nous avons débattu cette question très souvent au ministère mais nous n'avons jamais pu trouver une solution facile à cette question.

**M. Cook:** Une brève question complémentaire. Combien de temps vous faut-il pour réagir lorsque ces locaux deviennent vides? Est-ce qu'il faut trois mois pour qu'Ottawa en soit informé? Est-ce que c'est fait en une semaine? Je pense ici à la lenteur habituelle du gouvernement. Dans le cas de ce bureau d'Information Canada, qui est resté vide pendant longtemps, j'aimerais savoir combien de temps il vous a fallu pour réagir.

**M. J. A. H. Mackay:** Dans les circonstances normales, nous réagissons presque immédiatement car le ministère qui a loué cet espace préviendrait immédiatement notre administration à Ottawa.

**M. Cook:** Merci. J'en ai terminé.

**Le vice-président:** Vraiment, monsieur Cook? Il nous reste 15 minutes. J'ai les noms de MM. Cameron et Lamontagne sur ma liste qui pourraient peut-être limiter leurs questions à cinq minutes chacun.

**M. Cameron:** Je vais parler du bureau de poste de Kamloops. Il s'agissait d'un bâtiment assez carré auquel on a rajouté une partie de 60 ou 80 pieds de profondeur. Le maître de poste n'était pas au courant de la situation jusqu'à ce que je lui en parle il y a moins d'un mois. En effet, on a prévu de réduire l'espace du bureau de poste et d'utiliser l'espace restant pour un autre ministère, d'ajouter une porte par-ci et deux portes par-là. Le syndicat et le ministère des Postes sont furieux. En privé, le maître de poste les appuie, du moins dans ses conversations avec moi, il m'a dit qu'il devait être d'accord avec eux et qu'il allait poster un ou deux superviseurs ici et là. Dans ce bureau de poste, il y avait une passerelle près du plafond où des superviseurs pouvaient surveiller les employés des postes si nécessaire. Cela sera éliminé.

Ce qui me préoccupe, c'est que le ministre des Postes n'était pas au courant. En allant chercher mon courrier là-bas, j'ai rencontré par hasard le maître de poste qui m'a demandé si j'avais une minute pour qu'il m'explique la situation. Quelqu'un peut-il me dire pourquoi le maître de poste ne savait pas qu'on allait effectuer ces changements à son édifice. Le ministère des Postes est très en vue et Dieu sait qu'un bon nombre de plaintes formulées sont justifiées; je voudrais étouffer celle-là avant qu'elle ne sorte.

[Text]

**Mr. Mackay:** Mr. Chairman, I cannot answer that question on behalf of the post office in terms of their own communication linkages. I am very surprised that the postmaster was not aware or is not aware of what is being done there. I am personally not familiar with the Kamloops situation, but let me just back up a little bit and try to explain the process. Generally what happens, as I said earlier, the post office determines its requirements, and it is very specific in what it wants. They have a system referred to as "FAC PAC" which basically is a cost benefit analysis that is done for any requirement they come through with, and this is also used for justification when it has to go before the Treasury Board in terms of capital expenditures. Our major responsibility is to act on behalf of the post office in terms of a construction agency, if you like. Therefore the decision as to what is done finally is basically the post office's decision. Unfortunately, I do not know this particular situation, but now that you have raised it, I shall talk to my confreres over in the post office . . .

[Translation]

**M. Mackay:** Monsieur le président, il s'agit ici d'une question portant sur les voies de communication, et je ne puis répondre au nom du ministère des Postes. Je suis très étonné d'apprendre que le ministre n'était pas au courant de ce qui se faisait là-bas. Personnellement, je ne connais pas très bien la situation prévalant à Kamloops, mais revenons un peu en arrière et je vais tenter de vous expliquer le processus. Comme je l'ai dit plus tôt, de façon générale, le ministère des Postes détermine ses besoins de façon très précise. On utilise un système appelé «FAC PAC» qui est en fait une méthode d'analyse de rentabilité. Cette analyse est effectuée pour tous les besoins qui sont déterminés et elle sert également de justification lorsqu'on doit demander au Conseil du Trésor d'approuver cette dépense. Essentiellement, notre responsabilité est d'agir au nom du ministère des Postes comme agence de construction, si vous voulez. Conséquemment, en dernière analyse, c'est le ministère des Postes qui décide ce qui doit être fait. Malheureusement, je ne suis pas au courant du dossier dont vous parlez, mais puisque vous avez soulevé la question, j'en discuterai avec mes collègues du ministère des postes . . .

**Mr. Cameron:** Please do.

**Mr. Mackay:** . . . and I am sure that they will remedy whatever the problem is.

**Mr. Cameron:** Okay. I want to come to a general Supply and Services thing. I may as well tell you that when I came to Ottawa, I set up a little deal and I am watching the contracts that are being awarded across Canada. We are breaking them down on a per capita basis and everything and I can tell you right now that as far as we have gone, unless there is a change, in the next five or six months, B.C. is number one for low man on the totem pole. I am pleased you have some brochures and I will take you up on your offer to go to the Chamber of Commerce sometime and speak there, but this is something I am very concerned about. We are trying to develop a secondary industry with some moderate success, but that is one area that I think bears close scrutiny. Would you agree with that general principle, or are you aware of it?

**Mr. G. A. Berger:** Mr. Chairman, it is very difficult to match our purchases necessarily with the gross domestic product of a particular province or region of the country because what the government buys is not necessarily what the area produces. For example, if the western provinces produce a lot of wheat and we do not happen as a government to be buying wheat then of course, and you have a lot of people who are engaged in the wheat-producing industry, then obviously in terms of population our figures are not going to look very good.

Generally speaking, there is a fairly good correlation between our purchases and the industrial activity of a particular province. As it affects British Columbia, there is a particular situation that involves shipbuilding; to the extent that a B.C. supplier wins a shipbuilding contract in the year in which the contract is awarded—and I am thinking particularly, Al, of a couple of years ago, when the B.C. percentage of contracts awarded by value shot way, way up—although that work lasts

**M. Cameron:** Je vous en prie.

**M. Mackay:** . . . et je suis certain qu'ils régleront la difficulté.

**M. Cameron:** D'accord. Je voudrais parler maintenant d'une question générale touchant le ministère des Approvisionnements et Services. Je peux bien vous dire maintenant que lorsque je suis arrivé à Ottawa, je me suis lancé dans une petite entreprise et je surveille les contrats qui sont attribués dans les diverses régions du Canada. Nous tenons compte des contrats attribués per capita, et je puis vous assurer que jusqu'à maintenant, sauf s'il y a des changements au cours des cinq ou six prochains mois, la Colombie-Britannique se retrouvera tout au bas de l'échelle. Je suis heureux que vous ayez quelques brochures et j'accepte votre offre de vous adresser un jour à la chambre de commerce. Cette situation me préoccupe beaucoup. Nous tentons avec plus ou moins de succès d'établir une industrie secondaire dans cette région, et je crois que cette question mérite toute notre attention. Acceptez-vous ce principe général, le connaissez-vous?

**M. G. A. Berger:** Monsieur le président, il est très difficile de faire correspondre nos achats à la production brute locale de chaque province ou région du pays. En effet, ce que le gouvernement achète n'est pas nécessairement ce qui est produit dans une région donnée. Par exemple, les provinces de l'Ouest produisent beaucoup de blé, mais notre gouvernement n'achète pas de blé. Une bonne part de la population participe à cette culture du blé, et évidemment, compte tenu de la population engagée dans ce secteur, nos chiffres ne sembleront pas très équitables.

Dans l'ensemble, il existe une corrélation assez bonne entre nos achats et l'activité industrielle d'une province donnée. Dans le cas de la Colombie-Britannique, la situation est particulière à cause de la construction de navires; lorsqu'un chantier maritime de la Colombie-Britannique se voit attribuer un contrat pour la construction d'un navire,— et je pense particulièrement à la situation d'il y a quelques années alors qu'en fonction de la valeur, le pourcentage des contrats accordés à la



*[Texte]*

for, let us say, two or three years, the next year after the awarding of the contract, even though the work is going on, does not show the contract and therefore the percentage goes down, so there is a difference between the contracts awarded and the work that is taking place, particularly for very high-value contracts, and that involves British Columbia, and to an extent the province of Quebec, and the Atlantic provinces where you get major shipbuilding or other kinds of things like that going on.

**Mr. Cameron:** I will give you notice of one more thing and you do not need to answer it, it is for Public Works. You just spent \$40,000 reroofing the post office. I was in there a month ago and there has been a leak, persistent and consistent, for about 12 years and it is still there after we reroofed it. So there is no excuse for that one, but I would sure check into it?

I will pass the floor now to somebody else, Mr. Chairman.

• 1220

**Mr. Nielsen:** Mr. Cameron, is that Kamloops you are talking about?

**Mr. Cameron:** Kamloops Main Post Office.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Cameron.

Mr. Lamontagne.

**Mr. Lamontagne:** Mr. Chairman, I would like to mention that a reroofing was not done under our government.

Mr. Chairman, I do not know how to put the next question, and I would not like to scare anybody or to make people think it is something in my mind which, if we ever come to govern again, I would put forward. But I can see on your study, the Auditor General's Office, a study of procedure, and there is everything about it—DSS. But it was created in 1969, 10 years ago. At the time I suppose studies had been done to sort of formalize why we should have a DSS department. Was it the Auditor General's intention, or has he done a study to know exactly if the decision we took 10 years ago about DSS was the right one, or should we be corrected or changed to come back to the old procedure where each department will do its own share of servicing—because the Post Office, for one, and many other departments sometimes complain about the service we have and so on, and you might get a little bit more value for the money, as you said in your report, to come back to the servicing of each department by their own department. Will the new report mention that, or do you not think it would be the time to do it?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, I believe you are now dealing in the realm of program evaluation as to the existence of DSS itself, and this is beyond the mandate of the Auditor General. We are dealing here with global government policy and government organization. We do not make studies at that level.

*[Traduction]*

Colombie-Britannique avait augmenté considérablement—même si les travaux durent deux ou trois ans, le contrat en cours n'est pas inscrit aux livres pour l'année suivant l'attribution du contrat, et conséquemment, le pourcentage diminue. Il y a donc une différence entre les contrats accordés et les travaux en cours, particulièrement dans le cas d'un très gros contrat. C'est ce qui se produit en Colombie-Britannique, et dans une certaine mesure au Québec et dans les provinces atlantiques où d'importants projets de construction de navires sont accordés, de même que d'autres types de contrats du même genre.

**M. Cameron:** Je vais vous faire part d'une autre question mais vous n'êtes pas obligé de répondre. C'est à propos des travaux publics. Vous venez de dépenser \$40,000 pour refaire le toit du bureau de poste. J'étais là il y a un mois. Pendant 12 ans il y a eu une fuite dans ce toit, persistante et constante. Le toit vient d'être refait et pourtant, la fuite est toujours là. Il n'y a pas d'excuse, mais je vais m'assurer de la situation.

Je cède maintenant la parole à quelqu'un d'autre, monsieur le président.

**M. Nielsen:** Monsieur Cameron, parlez-vous du bureau de poste de Kamloops?

**M. Cameron:** Je parle du bureau de poste principal de Kamloops.

**Le vice-président:** Merci, M. Cameron  
Monsieur Lamontagne.

**M. Lamontagne:** Monsieur le président, je désire préciser qu'aucune toiture n'a été refaite sous notre administration.

Monsieur le président, je ne sais trop comment poser la prochaine question et je ne voudrais faire peur à personne en laissant entendre que, si jamais nous reprenons le pouvoir, je mettrais de l'avant une telle idée. Dans votre étude, je vois qu'on parle d'une étude de procédure réalisées par le bureau du vérificateur général, à propos du MAS. Toutefois, ce ministère a été créé en 1969, il y a 10 ans. Je présume qu'à l'époque, des études avaient été faites pour déterminer si nous avions besoin d'un ministère des Approvisionnements et services. Le vérificateur général a-t-il l'intention de réaliser, ou a-t-il fait une étude pour déterminer exactement si, il y a 10 ans, nous avions pris la bonne décision à propos du MAS? Devrions-nous revenir à l'ancienne procédure au terme de laquelle chaque ministère s'occupait d'acquiescer ses propres biens et services? Comme bien d'autres, le ministère des Postes s'est quelques fois plaint des services que nous recevons, etc. Comme vous le dites dans votre rapport, nous en aurions peut-être un peu plus pour notre argent si chaque ministère s'occupait de ses propres besoins. Aborderez-vous cette question dans votre prochain rapport? Croyez-vous qu'il serait temps de le faire?

**M. Dubois:** Monsieur le président, je crois que vous traitez maintenant du domaine de l'évaluation des programmes et de la question de l'existence même du MAS. Cela ne fait pas partie du mandat du vérificateur général. Il s'agit ici d'une question de politique globale et d'organisation gouvernementale.

[Text]

As far as the 1979 Auditor General's Report is concerned, it would not address that sort of issue.

**Mr. G. A. Berger:** Mr. Chairman, if I may just comment, sir.

**The Vice-Chairman:** Yes.

**Mr. G. A. Berger:** The Auditor General's Office is currently doing what they call a wall-to-wall audit of the Department of Supply and Services, so I guess that would appear in your next year's report, and they will at least give an assessment as to what we are doing against what we are supposed to be doing. In addition, the Lambert Commission Report, which recently was issued, I think really gave us a pretty good bill of health and, in effect, suggested that the kind of operation that we have should be generally expanded to include other common service type agencies in the Government of Canada. I think, as well, a reflection of the job we are doing is that even when departments do not necessarily have to use us or we do not have a specific mandate, departments are progressively using us more and/or we are getting an additional mandate from Treasury Board to carry on different functions. On the other hand, I want you to know that we are very conscious of the fact that we are in a customer-supplier relationship with government departments. I think some of the situations that have existed vis-à-vis ourselves and the Post Office, which was the last department to be consolidated—and there was a lot of tradition there—Let me put it this way: now that it has been gone I think everyone is quite happy, and in fact the relationship that exists between ourselves and the Post Office is a very businesslike one, very co-operative, and I think the government is getting better value for its money than perhaps it did before.

**Mr. Lamontagne:** Can I have a short question, Mr. Chairman? Does DSS supply any services to Crown corporations?

**Mr. G. A. Berger:** Yes, sir.

**Mr. Lamontagne:** Okay.

**The Vice-Chairman:** Are you finished, Mr. Lamontagne?

**Mr. Lamontagne:** Yes.

**The Vice-Chairman:** If I could interject to Transport for just one second, as an example, and maybe some other members would like to address themselves to it. I would go specifically to the city of Calgary. Your site selection for the new airport involves a distance of 5 miles one way, which makes the societal costs of taking goods and passengers out to that airport 10 miles each time. Okay, that is for gas, wear and tear on automobiles and all of these kinds of things. In assessing site locations for airports do you go beyond the sort of low-cost option in an immediate sense to this dimension of costs to society as related to your site?

• 1225

**Mr. Spinks:** Very definitely in the total planning process for where an airport is going to be placed, the cost of transporta-

[Translation]

tale. Nous n'effectuons aucune étude à ce niveau. Le rapport du vérificateur général pour l'année 1979 ne contiendra rien de cette nature.

**M. G. A. Berger:** Monsieur le président, permettez-moi une remarque.

**Le vice-président:** D'accord.

**M. G. A. Berger:** Le bureau du vérificateur général effectue actuellement une vérification exhaustive du ministère des Approvisionnements et services. Donc, je présume que cela se retrouvera dans votre rapport de l'an prochain et que le bureau du vérificateur général donnera au moins une évaluation de ce que nous faisons par rapport à ce que nous devrions faire. De plus, à mon avis, le rapport de la Commission Lambert publié récemment brossait un tableau assez favorable de notre ministère. De fait, ce rapport laissait entendre que notre service devrait prendre plus d'ampleur pour inclure d'autres organisations de service œuvrant au sein du gouvernement du Canada. Ce qui me fait croire que nous faisons du bon travail, Ce qui me fait croire que nous faisons un bon travail, c'est que même lorsque les ministères ne doivent pas nécessairement utiliser nos services, même lorsque nous n'avons pas de mandat précis, les ministères ont de plus en plus recours à nous, ou nous recevons un mandat supplémentaire du Conseil du Trésor pour effectuer diverses fonctions. D'autre part, je vous rappelle que nous sommes très conscients d'entretenir une relation client-fournisseur avec les ministères du gouvernement. Certaines situations pertinentes à notre relation avec le ministère des Postes, qui a été le dernier à être consolidé—et il y avait une longue tradition dans ce cas—je dirai ceci: maintenant que la chose est faite, je crois que tout le monde est très heureux, et de fait, la relation existant entre notre service et le ministère des Postes est très structurée, très cordiale; je crois que le gouvernement obtient plus pour son argent qu'auparavant.

**M. Lamontagne:** Me permettez-vous une brève question, monsieur le président? Le MAS offre-t-il certains services aux sociétés de la couronne?

**M. G. A. Berger:** Oui, monsieur.

**M. Lamontagne:** D'accord.

**Le vice-président:** Avez-vous terminé, monsieur Lamontagne?

**M. Lamontagne:** Oui.

**Le vice-président:** Je voudrais parler brièvement du ministère des Transports. J'avais donné un exemple, et peut-être que d'autres membres voudront poursuivre la question. Je pense précisément à la ville de Calgary. Pour le nouvel aéroport, vous avez choisi un emplacement obligeant à un déplacement de 5 milles dans chaque sens, ce qui signifie que le transport des biens et des passagers vers et en provenance de cet aéroport représente des coûts sociaux de 10 milles, chaque fois. C'est-à-dire l'essence, l'usure des automobiles, etc. Quand vous choisissez l'emplacement d'un aéroport, en plus d'étudier les options les moins coûteuses, tenez-vous compte également de ce type de coûts sociaux?

**M. Spinks:** Très certainement. Dans le cadre du processus global de planification de l'emplacement des aéroports, nous



[Texte]

tion and the availability of transportation to that site are certainly taken into account. I was not involved in the Calgary airport situation specifically, but certainly all that kind of consideration is taken into account in the planning stage and in the decision stage in deciding on a site.

**The Vice-Chairman:** Is there anybody with a quik question? Mr. Fennell.

**Mr. Fennell:** I would like to just follow up on that. I think how they pick airports is like pinning a tail on a donkey. I refer particularly to Pickering, and I do not mind saying this because I happen to have bought a piece of property up near the airport, assuming naturally that there would not be one built because it has to be the heaviest fogged area in North America. So I have to say that I do not know how your selection goes, but I am personally critical of it.

**The Vice-Chairman:** Just a couple of housekeeping things. First of all, I would like to thank the witnesses for their patience. I am sorry we did not get to question everybody. Maybe we overreached ourselves, but it was an important topic to us.

**Mr. Cameron:** We will be back another day.

**The Vice-Chairman:** I would like the Committee's approval to print the DSS responses to paragraphs 9.110 to 9.126, to print the slide reproductions for the presentation we have had, the answers which Treasury Board provided us today to a series of previous questions, and similarly the DSS answers. Does the Committee agree to the printing of those documents?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Vice-Chairman:** There will be a dinner meeting on Monday night, a very important dinner meeting. We are reviewing our first report to Parliament, related to the capital acquisitions parts of SPICE, and we have been assured by our staff that we will have that in draft form.

The lockup on Wednesday commences at 10:30 a.m. for anyone interested. The briefing session from the AG commences at 12 o'clock and we have the public meeting at 3:30 on that date, so that is something to remind you to put on your calendars. Is there any further business?

We will adjourn to the call of the Chair.

[Traduction]

tenons compte du coût et de la disponibilité des transports. Je n'ai pas participé à la décision dans le cas de l'aéroport de Calgary, mais il est certain que quand nous choisissons un emplacement, nous tenons compte de toutes ces considérations, tant à l'étape de la planification que dans la prise de décision.

**Le vice-président:** Quelqu'un désire-t-il poser une brève question? Monsieur Fennell.

**M. Fennell:** Je voudrais poursuivre cette question. A mon avis, l'emplacement d'un aéroport est choisi au pur hasard. Je pense particulièrement à Pickering, et je ne suis pas gêné de ce que je dis, car j'ai moi-même acheté une propriété près de cet aéroport, pensant naturellement qu'on n'y construirait rien parce que c'est sans doute la région la plus brumeuse d'Amérique du Nord. Cela pour dire que je ne sais pas comment vous faites votre choix, mais personnellement, je critique vos méthodes.

**Le vice-président:** Régions quelques questions administratives. D'abord, je désire remercier les témoins pour leur patience. Je suis désolé que nous n'ayons pu poser de question à tout le monde. Nous avons peut-être été excessifs, mais la question nous tient à coeur.

**M. Cameron:** Nous reviendrons un autre jour.

**Le vice-président:** Je voudrais obtenir l'approbation du Comité pour l'annexion des réponses du MAS aux paragraphes 9.110 à 9.126; également, pour l'annexion de la reproduction des diapositives utilisées pour l'exposé, des réponses fournies par le Conseil du Trésor aujourd'hui à une série de questions posées précédemment, et également, des réponses du MAS. Le Comité accepte-t-il l'annexion de ces documents?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Nous tiendrons une réunion lors d'un dîner lundi soir, il s'agira d'une très importante réunion. Nous étudierons notre premier rapport au Parlement, portant sur les aspects immobilisations du TRACE, et notre personnel nous a assurés que nous aurions une ébauche de ce rapport.

Pour ceux que cela intéresse, le huis clos de mercredi commence à 10h30. La session d'information du Vérificateur général commencera à midi, et nous aurons une réunion publique à 15h30 le même jour; insérez donc tout cela à vos programmes. Y a-t-il d'autres questions?

La séance est levée.



**APPENDIX "PA-33"**100th Annual Report of the Auditor General of CanadaTo The House of Commons(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

---

PARAGRAPHS      9.110, 9.111 and 9.112

SUBJECT           Contracting Procedures - Supply and Services

---

Supply and Services

9.110            The Department of Supply and Services (DSS) was created in 1969 as a common service agency responsible for, among other things, the acquisition of goods and services for government departments and agencies. In carrying out this responsibility, Supply Administration, in 1976-77, placed 281,920 contracts with an aggregate value of \$2,800 million.

9.111            In 1977-78, our review and evaluation of contracting procedures in Supply Administration was carried out at each product centre in Ottawa and at all regional supply offices across Canada. We examined a selection of 780 contract files with a total value of \$1,100 million.

9.112            In general, contracting arrangements in Supply Administration are entered into with due regard for economy. There are, nevertheless, areas where economies could be effected and where administrative efficiency and control over payments could be improved. These are summarized in the paragraphs that follow.

DEPARTMENT POSITION

The information in paragraph 9.110 was extracted from the Supply Administration Contracting Statistics for the 1976-77 fiscal year.

100th Annual Report of the Auditor General of CanadaTo The House of Commons(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

---

PARAGRAPHS      9.113, 9.114, 9.115 and 9.116  
SUBJECT           Contracting Procedures - Competitive Tendering

---

ISSUES

9.113            Competitive tendering. Early delivery dates specified by customer departments and other constraints frequently result in non-competitive contract negotiations.

9.114            Contracts for goods or services which might reasonably be expected to be awarded on a competitive basis but which are awarded without competition, for whatever reasons, should be identified during the approval process and analysed so efforts to maximize competition can be concentrated on those areas likely to be most productive.

9.115            To guard against possible interruptions of supply, contracts are sometimes issued to both the lowest and next lowest tenderers. In two instances noted in our review, the risk that this practice was intended to obviate was not clearly defined.

9.116            Any deviation from normal procurement practice should be authorized only where risk has been defined and an analysis of alternatives has shown the suggested procedure to provide the best value in the circumstances.

DEPARTMENT POSITION

The two instances noted where, to guard against possible interruptions of supply, contracts are sometimes issued to both the lowest and next lowest responsive tenderers, are supported in detail by correspondence on the applicable contract files. There is no doubt that under the same or similar circumstances, the same management decision would be repeated.

The remaining points raised by these issues are covered by departmental policy which is published in the Supply Administration's Supply Policy Manual.



100th Annual Report of the Auditor General of CanadaTo The House of Commons(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

---

PARAGRAPHS      9.117, 9.118, 9.119 and 9.120

SUBJECT          Contracting Procedures - Standing Offers

---

ISSUES

9.117            Standing offers. Master standing offers may be used by customer departments and agencies to requisition directly from suppliers at established prices without service charge from DSS. Alternatively, a departmental standing offer requires customer departments and agencies to requisition through DSS. Requisitions against a departmental standing offer become the basis for a DSS service charge to their customers and would also appear to require additional administrative effort. The Department advises that a rationalization study is underway.

9.118            A policy and guidelines on appropriate use of standing offers need to be developed with particular attention given to departmental standing offers.

9.119            The rate structure for billing customer departments for the cost of services does not reflect the Department's actual costs in handling very low dollar value purchases. The rate structure may encourage customers to place requirements less than \$100 through Supply Administration with the consequent increased administrative costs. The position of the Department of Supply and Services is to provide service at the lowest total cost to Government.

9.120            An examination of Supply Administration's costing and billing procedure should be made to establish a rate structure so charges for purchasing services will reflect the costs incurred.

DEPARTMENT POSITIONRe Para No. 118 on Use of Standing Offers

- We agree in principle with this recommendation. However, it has been our experience that the use of Departmental Standing Offers permits an effective means of monitoring the usage of pertinent items, for the purpose of improved material management planning. It is recognized that their use will usually result in increased administrative costs. A study on "Low Dollar Value Contracting" (LDV Study) has been completed within the Supply Administration and it is anticipated that new or revised policies and guidelines will be developed as a result of this study.

Re Para No. 120 re a Rate Structure for Purchasing Services

- We agree in principle with this recommendation and the position of the Supply Administration is to provide service at the lowest total cost to government.

- The rate structure which is approved by The Treasury Board results from an annual, bottom-up assessment of projected business volumes and revenues together with the total costs associated with producing the required revenue to meet the break-even objective. All proposed rate changes are highlighted in the annual Rate and Person-Year Submission and the rationale for each change is fully documented.

- It must be understood that the rate structure is predicated upon a detailed assessment of not only the total costs of various operations, but also the market which dictates the levels of revenue. In the context of revenue dependency it is imperative that the rates for all services reflect the total costs incurred.

100th Annual Report of the Auditor General of CanadaTo The House of Commons(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

---

PARAGRAPHS 9.121 and 9.122SUBJECT Contracting Procedures - Pricing and Payment Terms

---

ISSUES

9.121 Price and payment terms. Appropriate cost control provisions are not always included in contracts; where they are included, they are not always integrated with the payment provisions. Cost control provisions become particularly important where fixed-time rate or cost-plus pricing methods are used.

9.122 The Department should maximize the opportunity for effective cost control by incorporating cost control provisions into the payment terms.

DEPARTMENT POSITION

It is the considered opinion of the Supply Administration that the Government Contract Regulations definition is broad enough to accommodate situations where a progress payment is related to that part of a contract defined by the elapse of a stated period of time. However, to strengthen present progress claim procedures, action is in progress to revise the DSS Form which is used to claim for progress payment to, incorporate a breakdown by element of cost.

100th Annual Report of the Auditor General of CanadaTo The House of Commons(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

---

PARAGRAPHS	9.123 to 9.128 (inclusive)
SUBJECT	Contracting Procedures - Certification of Funds Available

---

ISSUES

9.123      Certification of funds available. The wording on the requisition used by customer departments requesting DSS to procure goods or services is not sufficiently explicit to constitute unequivocal evidence that all the necessary certification required by Section 25(1) of the Financial Administration Act and by the Appropriation Acts have been given. The Department is in the process of introducing a revised requisition on a trial basis.

9.124      The wording of the signed authorization statement should clearly specify that all necessary certifications required by law have been given before proceeding with entry into a contract.

9.125      The Department's customer manual provides for entering into contracts in excess of the funds provided for on a requisition, within specified limits. This practice is contrary to the requirements of Section 25 of the Financial Administration Act.

9.126      All departments and agencies should be made aware of the importance of indicating on a requisition when the estimated costs provided for on that requisition are not to be exceeded.

9.127      Requisitions under \$2 million do not detail the funding provided by fiscal year for goods or services for which payment will extend over more than one year.

9.128      Where acquisitions are to be funded from appropriations to be provided over two or more fiscal years, the requisition should be revised to require a customer department or agency to specify the planned expenditure by fiscal year.



DEPARTMENT POSITION

With regard to the recommendations at paragraph No. 9.124, the signed authorization statement on requisitions has been amended to specify that all necessary certifications required by law have been given before entry into a commitment.

As it concerns the recommendations at paragraph No. 9.128, a fiscal year funding breakdown for multi-year projects if provided to DSS (Supply) on all contracts requiring Treasury Board approval. However, on lesser value acquisitions, because of the many factors which are subject to major or minor readjustments due to changing operating and market conditions it is considered that to make such an obligatory requirement would be counterproductive.

100th Annual Report of the Auditor General of CanadaTo The House of Commons(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

---

PARAGRAPHS	9.129 to 9.134 (inclusive)
SUBJECT	Contracting Procedures - Approval and Signing Authorities

---

ISSUES

9.129      Approval and Signing Authorities. In the absence of incumbents of positions with contract approval or signing authority subordinates sometimes approved or signed contracts on an acting basis without proper authority. The Interim Supply Policy Manual of the Department does not define what constitutes a "proper" designation of persons authorized to carry out the duties of a position in the absence of the incumbent. The Manual does not provide instructions for the filing and retention of copies of designations for audit purposes.

9.130      The Manual should define what constitutes "proper" designation and provide for the filing and retention of designations of authorized persons.

9.131      The Department's Interim Supply Policy Manual requires that the exercise of approval authority be evidenced by a request outlining and justifying the proposed contractual action. Contrary to the Department's policy such a request is not always completed for contracts and amendments submitted for approval below the division chief level.

9.132      The exercise of approval authority, at all approval levels should be evidenced in accordance with departmental policy.

9.133      Depending on the required approval authority level and the originating product centre, the approval authority may see a typed copy of the proposed contract, a draft of the proposed contract or only the submission to enter into a contract. Including a typed master of the proposed contract would reduce the amount of detail required in the contract submission, subject the master contract to the quality control checks and provide more complete information to the approval authority.

9.134      A typed master of the proposed contract should be submitted to the approval authority.

DEPARTMENT POSITION

The Supply Administration agrees with these recommendations concerning Approval and Signing Authorities with one exception and has implemented applicable remedial action.

The exception is the recommendation at paragraph No. 9.134. Submitting a typed master of the proposed contract to the approval authority would not, in our opinion, be a practical procedure. What the approval authority needs, is to know why and how the proposed contractor was chosen and how the price was arrived at, etc. The typed master of the proposed contract does not provide this information. Another important factor against this procedure is that the approval authority would have to return the typed master to the submitting officer and would have no reference later. The master would also be vulnerable to damage in transit.

100th Annual Report of the Auditor General of CanadaTo The House of Commons(Fiscal Year Ended March 31, 1978)

---

PARAGRAPHS 9.135 and 9.136SUBJECT Contracting Procedures - Other Control Weaknesses

---

ISSUES

9.135 Other Control Weaknesses. An examination of the procedures and documentation employed in processing on contracts disclosed weaknesses in compliance with regulations and in internal control:

- clerks certifying under Section 27 of the Financial Administration Act were either not qualified by virtue of position or were supervised by a person signing under Section 26;
- supporting documents did not routinely accompany invoices; and
- responsibility centre managers are responsible for the receiving, verification of accounts and cheque preparation functions which is contrary to Section 4 of the Account Verification and Payment Requisition Regulations.

9.136 Procedures for processing payments in the Supply Administration should be revised to conform to legislative and regulatory requirements and to improve financial control.

DEPARTMENT POSITION

Procedures for processing payments in the Supply Administration have been reviewed and revised where necessary to provide effective financial control at a reasonable cost and to conform to legislative and regulatory requirements.



## APPENDICE «PA-33»

100<sup>ème</sup> Rapport annuel du Vérificateur général du Canadaà la Chambre des communes(année financière terminée le 31 mars 1978)

---

PARAGRAPHES	9.110, 9.111 et 9.112
OBJET	Procédés contractuels - Approvisionnements et Services

---

Approvisionnements et Services

9.110 Le ministère des Approvisionnements et Services (M.A.S.) a été créé en 1969 à titre d'organisme de services communs pour, entre autres choses, l'acquisition de biens et de services pour les ministères et organismes du gouvernement. Dans le cadre de ses responsabilités, l'administration des Approvisionnements, en 1976-1977, a conclu 281 920 marchés ayant une valeur globale de \$2 800 millions.

9.111 En 1977-1978, nous avons effectué une vérification et une évaluation des procédés contractuels de l'administration des Approvisionnements et chaque centre de produits d'Ottawa et dans tous les bureaux régionaux d'approvisionnements pour l'ensemble du Canada. Nous avons examiné un échantillon de 780 dossiers de marchés, d'une valeur totale de \$1 100 millions.

9.112 En règle générale, les marchés conclus par l'administration des Approvisionnements tiennent compte de l'économie. Il existe cependant des secteurs où l'on pourrait réaliser d'autres économies et où l'on pourrait améliorer le rendement administratif et le contrôle des paiements. Ces secteurs sont décrits en résumé dans les paragraphes suivants.

POSITION DU MINISTÈRE

Les données figurant au paragraphe 9.110 ont été tirées des Statistiques sur les marchés de l'administration des Approvisionnements pour l'année financière 1976-1977.

100<sup>ème</sup> Rapport annuel du Vérificateur général du Canadaà la Chambre des communes(année financière terminée le 31 mars 1978)

---

PARAGRAPHES	9.113, 9.114, 9.115 et 9.116
OBJET	Procédés contractuels - Appel d'offres concurrentiel

---

QUESTIONS

9.113 Appel d'offres concurrentiel. Les délais de livraison très courts spécifiés par les ministères clients et d'autres contraintes produisent fréquemment des négociations de marchés sans appel d'offres concurrentiel.

9.114 Les marchés de marchandises ou de services qui pourraient raisonnablement être adjugés sur une base concurrentielle mais qui le sont sans appel d'offres, peu importe les raisons, devraient être repérés au cours du processus d'approbation et analysés, afin que l'on puisse concentrer les efforts en vue de maximiser la concurrence dans les secteurs les plus susceptibles de donner des résultats satisfaisants.

9.115 Afin d'empêcher les interruptions possibles d'approvisionnement, le Ministère conclut parfois des contrats à la fois avec le plus bas soumissionnaire et le deuxième plus bas soumissionnaire. Dans deux cas relevés au cours de notre examen, le risque que l'on voulait éliminer par cette pratique n'était pas clairement expliqué.

9.116 Tous les écarts aux procédés normaux d'approvisionnement ne devraient être autorisés que lorsque le risque a été expliqué et qu'une analyse des solutions a démontré que les procédés suggérés sont les meilleurs dans les circonstances.

POSITION DU MINISTÈRE

Dans les deux cas relevés, où, afin d'empêcher l'interruption possible de l'approvisionnement, des contrats ont été passés avec le plus bas soumissionnaire et le deuxième plus bas soumissionnaire, la correspondance versée dans les dossiers relatifs aux contrats justifie la décision prise. Dans des circonstances semblables ou identiques, la direction prendrait encore une fois la même décision.

La politique du ministère, exposée dans le Guide de la politique des Approvisionnements, publié par l'administration des Approvisionnements, traite des autres points soulevés ci-dessus.

100<sup>ème</sup> Rapport annuel du Vérificateur général du Canadaà la Chambre des communes(année financière terminée le 31 mars 1978)

---

PARAGRAPHES	9.117, 9.118, 9.119 et 9.120
OBJET	Procédés contractuels - Offres permanentes

---

QUESTIONS

9.117 Offres permanentes. Les ministères et organismes clients peuvent recourir aux offres permanentes principales pour demander ce qu'ils veulent directement aux fournisseurs, à des prix établis, sans frais de service du M.A.S. Par contre, dans le cas des offres permanentes ministérielles, les ministères et organismes clients doivent passer par le M.A.S. Suite aux demandes faites en vertu d'offres permanentes ministérielles, le M.A.S. facture des frais de services à ses clients et ceci semble exiger un effort administratif supplémentaire. Le Ministère nous informe qu'une étude de rationalisation est en cours.

9.118 Il faudrait rédiger une politique et des lignes directrices sur l'utilisation appropriée des offres permanentes en accordant une attention toute particulière aux offres permanentes ministérielles.

9.119 Le barème utilisé pour facturer aux ministères clients les frais des services ne reflète pas les coûts véritables du Ministère, lorsqu'il s'occupe d'achats dont le prix est peu élevé. Le barème actuel peut également encourager les clients à faire des commandes inférieures à \$100 auprès de l'administration des Approvisionnements, augmentant ainsi les frais d'administration. Le ministère des Approvisionnements et Services est chargé de fournir au gouvernement des services au coût total le plus bas possible.

9.120 Il faudrait faire un examen du procédé d'établissement des coûts et de facturation de l'administration des Approvisionnements, afin d'établir un barème permettant que les services d'achats reflètent les coûts réels.

POSITION DU MINISTÈREPar. 118 - Utilisation des offres permanentes

- Nous sommes d'accord, en principe, avec cette recommandation. Cependant, selon notre expérience, le recours à des offres permanentes ministérielles permet de contrôler efficacement l'utilisation des biens et d'en arriver à une meilleure planification sur le plan de la gestion du matériel. Nous convenons qu'elles se traduisent généralement par des frais administratifs plus élevés. Une étude des contrats de faible valeur a été exécutée à l'administration des Approvisionnements et nous prévoyons qu'elle donnera lieu à la formulation de nouvelles politiques et lignes directrices.

Par. 120 - Barème pour les services d'achat

- Nous sommes d'accord, en principe, avec cette recommandation, la tâche de l'administration des Approvisionnements étant de fournir au gouvernement des services au coût total le plus bas possible.

- Le barème, qui est approuvé par le Conseil du Trésor, est le fruit d'une évaluation annuelle des volumes d'affaires et des recettes prévus ainsi que du coût total de la prestation des services requis pour atteindre le seuil de rentabilité. Toutes les modifications au barème sont exposées dans la présentation annuelle des tarifs et années-personnes et la raison d'être de chacune y est justifiée.

- Il est à noter que ce barème est fondé non seulement sur une évaluation détaillée du coût total des diverses activités, mais également sur une étude du marché, ce qui nous permet de préciser quelles seront nos recettes. Dans le cadre d'un système de rentabilisation, il importe que les tarifs pour tous les services correspondent au total des sommes engagées pour en assurer la prestation.



100<sup>ème</sup> Rapport annuel du Vérificateur général du Canadaà la Chambre des communes(année financière terminée le 31 mars 1978)

---

PARAGRAPHES	9.121 et 9.122
OBJET	Procédés contractuels - Établissement des prix et modalités de paiement

---

QUESTIONS

9.121 Établissement des prix et modalités de paiement. Les marchés ne contiennent pas toujours de dispositions appropriées pour le contrôle des coûts; lorsqu'ils en contiennent, ces dispositions ne sont pas toujours intégrées aux modalités de paiement. Les dispositions de contrôle des coûts deviennent particulièrement importantes lorsqu'on se sert de méthodes d'établissement des prix à taux fixes par période ou à prix coûtants majorés.

9.122 Le Ministère devrait augmenter les possibilités de contrôle efficace des coûts en incorporant aux modalités de paiement des clauses relatives au contrôle des coûts.

POSITION DU MINISTÈRE

La direction de l'administration des Approvisionnements est d'avis que la définition figurant dans le règlement sur les marchés de l'État est suffisamment large pour lui permettre de verser des paiements échelonnés en regard de certaines parties d'un contrat, parties qui sont mesurées en fonction de l'écoulement d'une période de temps. Toutefois, afin de préciser davantage les procédures régissant le versement des paiements échelonnés, nous sommes à réviser la formule appropriée du MAS afin d'y incorporer une ventilation par élément de coût.

100<sup>ème</sup> Rapport annuel du Vérificateur général du Canadaà la Chambre des communes(année financière terminée le 31 mars 1978)

---

PARAGRAPHES	9.123 à 9.128
OBJET	Procédés contractuels - Certification que les fonds sont disponibles

---

QUESTIONS

9.123 Certification que les fonds sont disponibles. Le libellé des demandes utilisées par les ministères clients pour demander des marchandises ou des services du M.A.S. n'est pas suffisamment explicite pour constituer une preuve sans équivoque que toutes les certifications nécessaires en vertu de l'article 25(1) de la Loi sur l'administration financière et des Lois portant affectation de crédits ont été données. Le Ministère est en voie d'introduire une demande modifiée sur une base d'essai.

9.124 Le libellé de la déclaration signée devrait clairement spécifier que l'on a obtenu toutes les certifications exigées par la loi avant d'entreprendre des démarches pour la passation d'un marché.

9.125 Le guide du client du Ministère permet la passation de marchés dépassant les fonds prévus sur la demande, dans des limites prescrites. Cette pratique est contraire aux exigences de l'article 25 de la Loi sur l'administration financière.

9.126 Il faudrait informer tous les ministères et organismes de l'importance d'indiquer, sur une demande, si les coûts estimatifs prévus sur cette demande ne doivent pas être dépassés.

9.127 Les demandes de moins de \$2 millions ne fournissent pas le détail du financement, par exercice financier, dans le cas de marchandises ou de services dont le paiement s'échelonne sur plus d'un exercice.

9.128 Lorsque les acquisitions doivent être financées à partir de crédits qui seront fournis pendant deux exercices financiers ou plus, il faudrait modifier la demande pour que le ministère ou l'organisme client spécifie les dépenses prévues par exercice financier.

POSITION DU MINISTÈRE

Pour ce qui est des recommandations énoncées au paragraphe 9.124, le libellé de la déclaration signée a été modifié afin de clairement spécifier que toutes les certifications exigées par la loi ont été obtenues avant d'entreprendre les démarches pour la passation d'un marché.

Par ailleurs, pour ce qui est des recommandations énoncées au paragraphe 9.128, une ventilation par année financière du financement des projets s'échelonnant sur plus d'une année est fournie au MAS (Approvisionnement) dans le cadre de tous les contrats devant être approuvés par le Conseil du Trésor. Toutefois, pour ce qui est des achats de faible valeur, en raison du grand nombre de changements que subissent les opérations et le marché, la direction est d'avis que de rendre cette condition obligatoire s'avérerait néfaste.

100<sup>ème</sup> Rapport annuel du Vérificateur général du Canada  
à la Chambre des communes  
(année financière terminée le 31 mars 1978)

---

PARAGRAPHERS            9.129 à 9.134

OBJET                    Procédés contractuels - Pouvoirs d'approuver et de signer

---

QUESTIONS

9.129            Pouvoirs d'approuver et de signer. En l'absence des titulaires des postes auxquels les pouvoirs de signer ou d'approuver des marchés ont été délégués, des subalternes ont parfois approuvé et signé des marchés, sur une base de suppléance, sans y être autorisés. Le Guide de la politique des approvisionnements du Ministère ne définit pas ce qui constitue une désignation "appropriée" des personnes autorisées à s'acquitter des fonctions d'un poste en l'absence du titulaire. Le Guide ne fournit pas d'instructions quant au classement et à la conservation des copies des désignations aux fins de vérification.

9.130            Le Guide devrait définir ce qui constitue une désignation "appropriée" et prévoir le classement et la conservation des désignations des personnes autorisées.

9.131            Le Guide de la politique des approvisionnements du Ministère stipule que l'exercice des pouvoirs d'approbation doit être appuyé d'une demande expliquant et justifiant la mesure contractuelle proposée. Contrairement à la politique ministérielle, on ne remplit pas toujours une demande de ce genre pour les marchés ou les modifications présentés aux fins d'approbation à un palier inférieur à celui du chef de division.

9.132            Il faudrait que l'exercice des pouvoirs d'approbation, à tous les niveaux d'approbation, soit mis en évidence, conformément à la politique ministérielle.

9.133            Selon le niveau exigé pour l'exercice des pouvoirs d'approbation et le centre de produits d'origine, les personnes autorisées en matière d'approbation peuvent recevoir une copie dactylographiée du marché proposé, un projet du marché proposé ou simplement une présentation en vue d'un marché. Si l'on incluait une copie maîtresse dactylographiée du marché proposé, cela réduirait la quantité de détails nécessaires dans la présentation de marché, assujettirait le marché principal à des contrôles de qualité et fournirait des renseignements plus détaillés aux personnes qui doivent approuver le marché.

9.134            Il faudrait présenter une copie maîtresse dactylographiée des marchés proposés aux personnes qui doivent les approuver.



POSITION DU MINISTÈRE

L'administration des Approvisionnements est d'accord avec toutes ces recommandations, sauf une, et a pris les mesures qui s'imposent.

L'exception: la recommandation énoncée au paragraphe 9.134. À notre avis, la présentation d'une copie maîtresse dactylographiée des marchés proposés aux personnes qui doivent les approuver n'est pas pratique. Ce dont ces personnes ont besoin de connaître ce sont comment et pourquoi les entrepreneurs proposés ont été choisis et comment les prix ont été établis, etc. La copie maîtresse dactylographiée des marchés proposés ne renferme pas ces renseignements. Un autre facteur important justifiant le rejet de cette pratique est que la personne devant approuver les marchés devrait retourner la copie maîtresse dactylographiée à l'agent intéressé et ne posséderait alors plus de document de référence. En outre, la copie maîtresse pourrait être endommagée au cours de l'échange.

100<sup>ème</sup> Rapport annuel du Vérificateur général du Canadaà la Chambre des communes(année financière terminée le 31 mars 1978)

---

PARAGRAPHES 9.135 et 9.136OBJET Procédés contractuels - Autres faiblesses de contrôle

---

QUESTIONS

9.135 Autres faiblesses de contrôle. Un examen des procédés et des documents utilisés pour le traitement des paiements des marchés a révélé des faiblesses au niveau du respect des règlements et du contrôle interne:

- les commis qui signaient en vertu de l'article 27 de la Loi sur l'administration financière n'étaient pas autorisés, en vertu de leur poste, ou étaient supervisés par une personne signant en vertu de l'article 26;
- les factures n'étaient pas ordinairement accompagnées des documents à l'appui;
- les gestionnaires des centres de responsabilité étaient chargés des fonctions de réception, de vérification des comptes et de préparation des demandes de chèques, ce qui est contraire à l'article 4 du Règlement sur le contrôle des comptes et la demande de paiement.

9.136 Il faudrait réviser le processus de paiement de l'administration des Approvisionnements, afin qu'il soit conforme aux exigences législatives et réglementaires et afin d'améliorer les contrôles financiers.

POSITION DU MINISTÈRE

Les procédés pour le traitement des paiements à l'administration des Approvisionnements ont été examinés et révisés, selon les besoins, afin d'améliorer, moyennant un coût raisonnable, les contrôles financiers et de se conformer aux exigences législatives et réglementaires.

## APPENDIX "PA-34"

**SLIDE 1**

**BRIEFING**

**TO**

**STANDING COMMITTEE ON**

**PUBLIC ACCOUNTS**

**ON**

**GOVERNMENT CONTRACTING PROCEDURES**

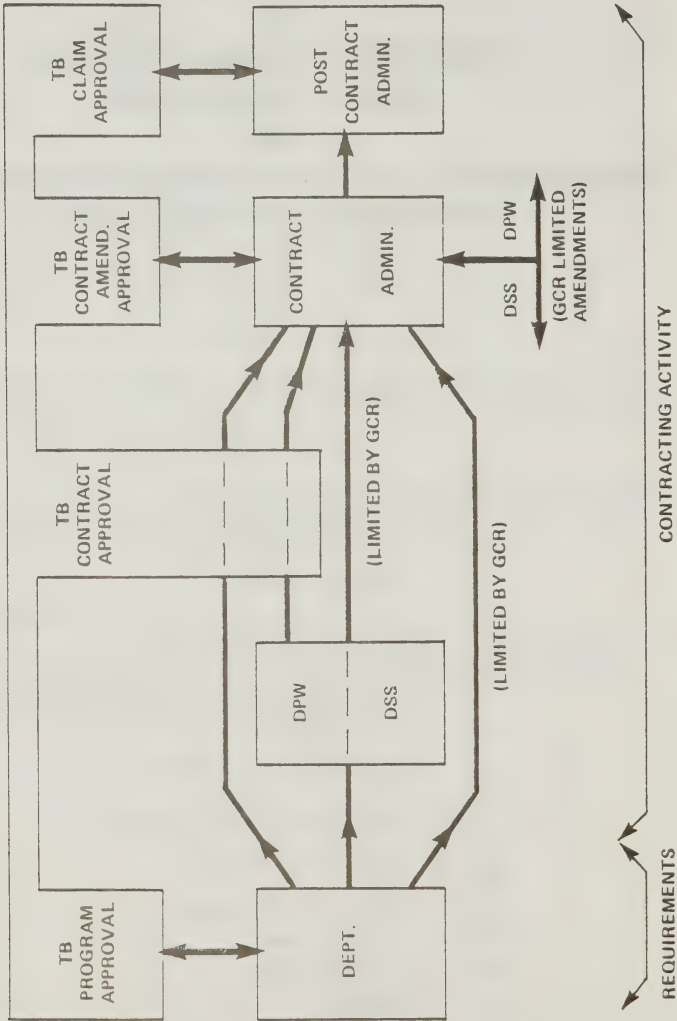
**THURSDAY 13 DEC., 1979**

LIST  
OF  
ABBREVIATIONS

AGR	—	Agriculture
CCA	—	Consumer and Corporate Affairs
CIDA	—	Canadian International Development Corporation
CSC	—	Canadian Correctional Service
DCL	—	Defence Construction (1951) Ltd.
DND	—	Department of National Defence
DOT	—	Department of Transport
DPW	—	Department of Public Works
DSS	—	Department of Supply and Services
EA	—	External Affairs
ENV	—	Environment
FAA	—	Financial Administration Act
GCR	—	Government Contracts Regulations
HWC	—	Health and Welfare Canada
IAND	—	Indian Affairs and Northern Development
ITC	—	Industry Trade and Commerce
JUST	—	Justice
MSG	—	Ministry of the Solicitor General
NFB	—	National Film Board
PCO	—	Privy Council Office
PO	—	Post Office
REE	—	Regional Economic Expansion
TB	—	Treasury Board

SLIDE 2

GOVERNMENT CONTRACT PROCEDURES  
FLOW DIAGRAM





**SLIDE 3****FINANCIAL ADMINISTRATION ACT****RESPONSIBILITIES OF TREASURY BOARD**

**SECTION 5 — TO ACT FOR QUEEN'S PRIVY COUNCIL FOR CANADA ON ALL MATTERS RELATING TO GENERAL ADMINISTRATIVE POLICY IN THE PUBLIC SERVICE OF CANADA**

**SPECIAL PROVISIONS — CONTRACTS**

**SECTION 34 — GOVERNOR IN COUNCIL MAY MAKE REGULATIONS**  
— WITH RESPECT TO CONDITIONS UNDER WHICH CONTRACTS MAY BE ENTERED INTO  
— SETTING LEVELS OF APPROVAL AUTHORITY

**SECTION 73 — GOVERNOR IN COUNCIL MAY MAKE REGULATIONS**  
— WITH RESPECT TO THE CONDITIONS UNDER WHICH AN AGENCY CORPORATION (SCHEDULE C) MAY ENTER INTO CONTRACTS

- NATIONAL BATTLEFIELDS COMMISSION
- NATIONAL CAPITAL COMMISSION
- DEFENCE CONSTRUCTION (1951) LTD.

**SLIDE 4****GOVERNMENT CONTRACTS REGULATIONS****PURSUANT TO SECS 34 & 73 OF FAA****APPLICATION**

DEPARTMENTS — INCLUDES DESIGNATED BRANCHES  
(E.G. STATISTICS CANADA)

SCHEDULE "B" CORPORATIONS (E.G. NATIONAL RESEARCH  
COUNCIL)

3 SCHEDULE "C" CORPORATIONS

**COMPETITION**

FOR ALL CONTRACTS OVER \$15,000, UNLESS

- EMERGENCY — DELAY INJURIOUS TO PUBLIC
- NOT IN PUBLIC INTEREST
- ONLY ONE PERSON CAPABLE OF DOING WORK

**METHOD OF COMPETITION**

CONSTRUCTION — BY ADVERTISING IN PRESS

ALL OTHERS — BY ADVERTISING IN PRESS

— BY INVITATION FROM BIDDERS' LISTS

**APPROVAL AUTHORITIES**

- NEED FOR COLLECTIVE JUDGEMENT OF MINISTERS ON  
SIGNIFICANT PROCUREMENTS
- REQUIREMENT FOR OPERATIONAL FLEXIBILITY
- REFLECT DEPARTMENTAL EXPERTISE IN SPECIFIC  
CONTRACTING AREAS

**SLIDE 5**

**GOVERNMENT CONTRACTS REGULATIONS**  
**SPECIFIC LEVELS OF APPROVAL AUTHORITY**  
**CONSTRUCTION**

	<b>COMPETITIVE</b>	<b>NON-COMPETITIVE</b>	<b>AMENDMENTS</b>
DPW	\$2,500,000	\$100,000	\$250,000
DOT, DCL	1,250,000	100,000	100,000
IAND	250,000	100,000	100,000
OTHERS	100,000	15,000	15,000

**GOODS**

DSS	1,000,000	500,000	500,000
OTHERS	50,000	15,000	15,000

**SERVICES**

DSS	1,000,000	500,000	500,000
DOT	250,000	50,000	50,000
DPW	200,000	50,000	50,000
OTHERS	50,000	25,000	25,000

**CONSULTING SERVICES**

DSS	70,000	35,000	35,000
OTHERS	50,000	25,000	25,000

**SPECIAL LEVELS**

**PUBLIC UTILITIES & COMMON CARRIERS — NO LIMIT FOR  
 NORMAL RATES**  
**LEASES — BASED ON LENGTH AND ANNUAL RATE**  
**12 DEPARTMENTS — SPECIAL LEVELS FOR SPECIFIC GOODS  
 & SERVICES**

**SLIDE 6**

**TREASURY BOARD CONTRACTING POLICY  
PURSUANT TO SECTION 5, FAA  
CHAPTER 310 OF ADMIN. POLICY MANUAL**

**PROCUREMENT OBJECTIVES (ARTICLE 310.3)**

- BEST VALUE
- EQUAL OPPORTUNITY TO COMPETE
- OTHER GOVERNMENT OBJECTIVES

**DELINEATION OF RESPONSIBILITIES BETWEEN CLIENT  
DEPARTMENTS AND COMMON SERVICE AGENCIES  
(ARTICLE 310.2)**

**PROTECTION OF INTERESTS OF CROWN (ARTICLE 310.5)**

- FINANCIAL SECURITY AND INSURANCE
- STANDARD TERMS AND CONDITIONS
- PAYMENT OF SUBCONTRACTORS AND LABOURERS

**ACQUISITION PROCESS (ARTICLE 310.6)**

- METHODS OF PROCUREMENT (E.G. STANDING OFFER, DESIGN BUILD)
- PRICING OPTIONS (E.G. FIXED LUMP SUM, INCENTIVE PRICING)
- SOLICITATION OF BIDS AND CONTRACT AWARD

**CONTRACT ADMINISTRATION (ARTICLE 310.7)**

- DISPUTES AND DEFAULTS
- AMENDMENTS



**SLIDE 7****BID SOLICITATION & SOURCE SELECTION  
DSS (SUPPLY)****POLICY STATEMENT**

- EQUAL OPPORTUNITY FOR ALL QUALIFIED FIRMS TO  
COMPETE FOR GOV'T CONTRACTS
- FAIR VALUE FOR GOV'T EXPENDITURES

**COMPETITION — BY INVITATION FROM BIDDERS LISTS****BIDDERS LISTS**

LISTS MAINTAINED AND REGULARLY REVIEWED BY PRODUCT  
CENTRES OR REGIONAL OFFICES  
SUPPLIERS REQUEST ENTRY, MUST MEET BASIC LEVEL OF  
COMPETENCE

**SELECTION OF POTENTIAL BIDDERS**

BY ROTATION WHENEVER NOT PRACTICABLE TO INVITE FROM  
ENTIRE LIST

- GEOGRAPHIC AREA — BASED ON LOCATION OF REQUIRE-  
MENT, NEED FOR ADEQUATE COMPETITION
- UNDER \$250                      — AT LEAST ONE SUPPLIER
- \$250 TO \$2,500                — AT LEAST TWO SUPPLIERS
- \$2,500 TO \$10,000          — AT LEAST THREE SUPPLIERS
- OVER \$10,000                — ALL SUPPLIERS ON LIST,  
UNLESS IMPRACTICABLE

**BASIS OF SELECTION**

TENDERS: LOWEST BIDDER

PROPOSALS: EVALUATION AGAINST REQUIREMENTS CRITERIA

**SLIDE 8****BID SOLICITATION & SOURCE SELECTION****PUBLIC WORKS****CONSTRUCTION & NON-CONSULTING SERVICES****UNDER \$15,000**

- TENDERS INVITED FROM BIDDERS' LISTS ON ROTATIONAL BASIS

**OVER \$15,000**

- TENDER CALL ADVERTISED IN LOCAL PRESS
- INVITATION OR NEGOTIATION IN SPECIAL CIRCUMSTANCES ONLY, PRIOR HQ APPROVAL REQUIRED

**CONTRACT AWARDED TO LOWEST COMPETENT TENDERER**

**CONSULTING SERVICES**

- SELECTION FROM SHORT LIST OF TECHNICALLY COMPETENT CONSULTANTS
- HIGH VISIBILITY PROJECTS — DESIGN COMPETITION

**LEASES**

- UNDER \$15,000 — NEGOTIATION WITH ONE OWNER
- UNDER 250 SQ. METRES — INVITATION
- OVER 250 SQ. METRES — PUBLIC ADVERTISING
- BASIS OF SELECTION: BEST VALUE

## **SLIDE 9**

### **BID SOLICITATION & SOURCE SELECTION**

**DEFENCE CONSTRUCTION (1951) LTD.**

**PUBLIC TENDERS EXCEPT AS PROVIDED IN SECTION 8 OF THE  
GOVERNMENT CONTRACTS REGULATIONS**

**ADVERTISEMENT: IN LOCAL PRESS, DAILY OR WEEKLY  
IN NATIONAL TRADE PAPERS**

**CONTRACT AWARDED TO LOWEST ACCEPTABLE TENDERER**

**SLIDE 10****DEPARTMENT OF SUPPLY & SERVICES  
APPROVAL PROCEDURES**

<b>DSS APPROVAL AUTHORITY</b>	<b>COMPETITIVE</b>	<b>NON- COMPETITIVE</b>	<b>AMENDMENTS</b>
CONSTRUCTION	\$ 100,000	\$ 15,000	\$ 15,000
GOODS	1,000,000	500,000	500,000
SERVICES	1,000,000	500,000	500,000
CONSULTING SVCS	70,000	35,000	35,000

**DELEGATION**

- FORMAL DOCUMENT
- DELEGATIONS MADE TO INCUMBENTS OF SPECIFIED POSITIONS
- PYRAMID STRUCTURE

**REVIEW PROCEDURES**

- GOVERNED BY WRITTEN PROCEDURES
- REQUEST FOR APPROVAL
- PRE-CONTRACT ANALYSIS & CONTRACT QUALITY CONTROL
- DIVISION OF RESPONSIBILITY
- CONTRACTS APPROVAL BOARD REVIEWS ALL SUBMISSIONS TO THE TREASURY BOARD

**APPROVAL**

- BY AUTHORIZED PERSON

**EXECUTION**

- SIGNED BY APPROPRIATE OFFICER ACCORDING TO VALUE



**SLIDE 11****DEPARTMENT OF PUBLIC WORKS  
APPROVAL PROCEDURES**

<b>DPW APPROVAL AUTHORITY</b>	<b>COMPETITIVE</b>	<b>NON- COMPETITIVE</b>	<b>AMENDMENTS</b>
CONSTRUCTION	\$2,500,000	\$100,000	\$250,000
GOODS	50,000	15,000	15,000
SERVICES	200,000	50,000	50,000
CONSULTING SVCS	50,000	25,000	25,000
ARCHITECTS & ENGINEERS — UP TO \$50,000 OR \$200,000 IF WORK APPROVED BY TREASURY BOARD			
LEASES	— UP TO \$100,000 PER YEAR		

**REVIEW PROCEDURES**

- GOVERNED BY WRITTEN PROCEDURES
- CONTRACT REPORT BY PROJECT MANAGER
- PRE-CONTRACT ANALYSIS

**APPROVAL — BY AUTHORIZED PERSON**

**EXECUTION — TWO SIGNATURES REQUIRED BY DPW ACT**

**SLIDE 12**

**DEPARTMENT OF NATIONAL DEFENCE,  
DEFENCE CONSTRUCTION (1951) LIMITED —  
APPROVAL PROCEDURES**

<b>DCL APPROVAL AUTHORITY</b>	<b>COMPETITIVE</b>	<b>NON- COMPETITIVE</b>	<b>AMENDMENTS</b>
CONSTRUCTION	\$1,250,000	\$100,000	\$100,000
GOODS	50,000	15,000	15,000
SERVICES			
(INCL. CONS.)	50,000	25,000	25,000

**DELEGATION (CONSTRUCTION)**

- FORMAL DOCUMENT
- LIMITED DELEGATION

**REVIEW PROCEDURES (CONSTRUCTION)**

- FORMAL PROCEDURES PROMULGATED
- ANALYSIS OF TENDER BY CHIEF OF TENDER CALL SECTION
- PRO-FORMA REPORT LETTER FROM VP PLANNING
- ANALYSIS OF CONSULTANT PROPOSAL & CONTRACT BY APPROVAL AUTHORITY
- DCL PLAN TO ESTABLISH FORMAL COMMITTEE REVIEWS FOR CONSULTANTS

**APPROVAL**

- BY AUTHORIZED PERSON

**EXECUTION**

- AWARD TELEGRAM BY CHIEF OF CONTRACTS
- FOLLOW-UP FORMAL ACCEPTANCE BY PROJECTS CONTROL ENGINEER
- FOR CONSULTANTS, BY CHIEF OF CONSULTANT SERVICES

**SLIDE 13****DEPARTMENT OF TRANSPORT  
APPROVAL PROCEDURES**

<b>DOT APPROVAL AUTHORITY</b>	<b>COMPETITIVE</b>	<b>NON- COMPETITIVE</b>	<b>AMENDMENTS</b>
CONSTRUCTION	\$1,250,000	\$100,000	\$100,000
GOODS	50,000	15,000	15,000
SERVICES	250,000	50,000	50,000
CONSULTING SVCS	50,000	25,000	25,000

SPECIAL AUTHORITY FOR TRANSPORTATION BY VESSEL.

**DELEGATION**

- FORMAL DOCUMENT
- DELEGATION HIGHLY DECENTRALIZED
- SEPARATION OF SPENDING AUTHORITY FROM PAYMENT AUTHORITY

**REVIEW PROCEDURES**

- PRE-CONTRACT ANALYSIS
- CONTRACT REVIEW BOARD ON TB SUBMISSIONS

**APPROVAL**

- BY DEPUTY MINISTER AFTER APPROVAL BY CONTRACT REVIEW BOARD ON CERTAIN CONTRACTS, E.G., WHERE CONTRACT OVER \$15,000, NO PRESSING EMERGENCY AND NO COMPETITION; FOR RETROACTIVE APPROVALS

**EXECUTION**

- BY AUTHORIZED DELEGATED PERSON

## SLIDE 14

# DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS & NORTHERN DEVELOPMENT APPROVAL PROCEDURES

INDIAN APPROVAL AUTHORITY	COMPETITIVE	NON- COMPETITIVE	AMENDMENTS
CONSTRUCTION	\$250,000	\$100,000	\$100,000
GOODS	50,000	15,000	15,000
SERVICES INC.			
CONSULTANTS	50,000	25,000	25,000
SERVICES FROM SCHOOL BDS	— UP TO \$50,000		

## DELEGATION

— FORMALLY ISSUED BY MINISTER		
— DELEGATIONS TO SPECIFIC OFFICERS		
— HIGHLY DECENTRALIZED:		
— EXAMPLES	CONSTRUCTION	CONSULTING
ADM'S PROGRAMS	\$250,000	\$50,000
REGIONAL DIRECTORS (ARCHITECTS & ENGINEERS)	100,000	25,000

## — PYRAMID STRUCTURE

## REVIEW PROCEDURES

- GOVERNED BY WRITTEN PROCEDURES
- PRE-CONTRACT ANALYSIS
- JOINT CONTRACTING OFFICER-TECHNICAL OFFICER REVIEW
- COMMITTEE REVIEW OF ARCHITECTS AND ENGINEERS CONTRACTS

## APPROVAL/EXECUTION

- BY AUTHORIZED PERSON



**SLIDE 15****CONTRACT APPROVAL PROCEDURES****TREASURY BOARD****TB SUBMISSION — APPENDIX E CHAPTER 310**

- **MINISTERS MUST SIGN CONTRACT SUBMISSIONS**
  - **OVER \$1 MILLION COMPETITIVE**
  - **OVER \$500,000 NON-COMPETITIVE**
  - **AMENDMENTS OVER \$200,000**

**REVIEW PROCEDURES**

- **ANALYSIS OF PROPOSAL — ADMIN. POLICY BRANCH**
- **PROGRAM CLEARANCE AND OTHER AUTHORITIES**
- **COMPETITION AND AWARD CRITERIA**
- **PRICING AND BASIS OF PAYMENT**
- **SPECIAL PROCUREMENT CONSIDERATIONS**
- **INTERESTS OF CROWN**
- **COMPLIANCE WITH CONTRACTING POLICY AND REGULATIONS**
- **RECOMMENDATION TO MINISTERS**

**APPROVAL**

- **TREASURY BOARD MINISTERS**

**EXECUTION**

- **BY DEPARTMENT**

## SLIDE 16

## CONTRACTING STATISTICS FOR 1978/79

	NO. OF CONTRACTS & AMENDMENTS	VALUE OF CONTRACTS & AMENDMENTS (\$ MILLION)
DSS		
	341,805	1,309
DEPARTMENTAL AUTH.	1,934	1,239
TREASURY BOARD AUTH.	343,739	2,548
TOTAL		
DPW		
	72,380	299
DEPARTMENTAL AUTH.	811	217
TREASURY BOARD AUTH.	73,191	516
TOTAL		
DOT		
	45,022	77
DEPARTMENTAL AUTH.	157	66
TREASURY BOARD AUTH.	45,179	143
TOTAL		
IAND		
	1,065	14
DEPARTMENTAL AUTH.	12	5
TREASURY BOARD AUTH.	1,077	19
TOTAL		
DND (DCL)		
	3,425	72
DCL AUTH.	111	39
TREASURY BOARD AUTH.	3,536	111
TOTAL		

**SLIDE 17****CONTRACT ADMINISTRATION****CHAPTER 310, ARTICLE .7**

**CONTRACT ADMINISTRATION OBJECTIVES ARE TO ENSURE THAT TIME, COST, AND PERFORMANCE REQUIREMENTS ARE MET THROUGH:**

- MONITORING PROGRESS
- PROMPT AND EQUITABLE RESOLUTION OF DISPUTES
- PRODUCTION INSPECTION AND TESTING
- PROTECTION OF THE INTERESTS OF THE CROWN
- AMENDMENTS OR CHANGE ORDERS
- ACCEPTANCE TESTING

**CONTRACT AMENDMENTS****REASONS**

- CHANGES IN SCOPE
- TECHNICAL DIFFICULTIES
- DELAYS (WEATHER, STRIKES)
- DESIGN CHANGES

**AUTHORITIES**

- GCR'S FOR DEPTS AND COMMON SERVICE AGENCIES
- TB FOR ALL LEVELS ABOVE GCR LIMITS AND FOR ANY AMOUNT WHERE NO ADDITIONAL VALUE RECEIVED

**SLIDE 18****POST-CONTRACT PROCEDURES**

**DISPUTES SETTLEMENT (CHAPTER 310, ARTICLE .7.2)  
(JUSTICE DEP'T CONSULTATION AS REQUIRED)**

- NEGOTIATION
- MEDIATION
- LITIGATION

**PAYMENT OF CLAIMS**

- TB APPROVAL OF PAYMENT FOR OUT OF COURT SETTLEMENTS AND FOR EXTRA PAYMENTS

**PERFORMANCE EVALUATION OF CONSULTANTS AND  
CONSTRUCTION FIRMS**

**INSPECTION UNDER 12-MONTH GUARANTEE FOR  
BUILDINGS**



## APPENDICE «PA-34»

## DIAPOSITIVE 1

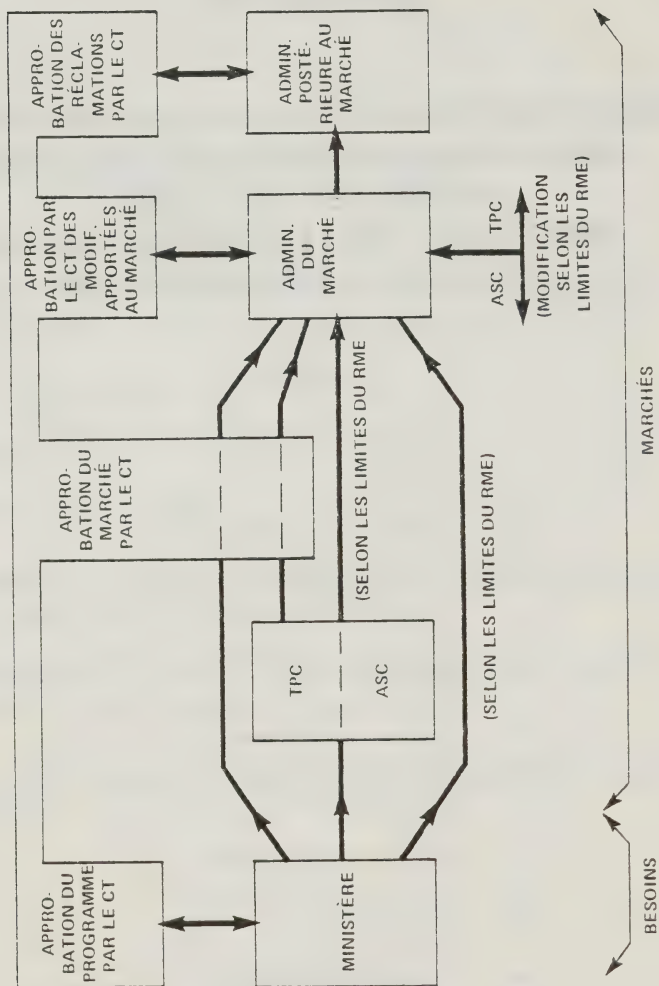
**SÉANCE D'INFORMATION SUR LES PROCÉDURES  
RELATIVES AUX MARCHÉS DE L'ÉTAT  
PRÉSENTÉE AU COMITÉ  
PERMANENT DES COMPTES PUBLICS  
LE JEUDI 13 DÉCEMBRE 1979**

LISTE  
DES  
ABRÉVIATIONS

ACDI	—	Agence canadienne de développement international
AGR	—	Agriculture
AE	—	Affaires extérieures
AIN	—	Affaires Indiennes et du Nord
ASC	—	Approvisionnement et Services Canada
BCP	—	Bureau du Conseil privé
CC	—	Consommation et Corporations
CDL	—	Construction de défense Limitée
CT	—	Conseil du Trésor
DN	—	Défence National
EER	—	Expansion économique régionale
ENV	—	Environnement
I&C	—	Industrie et Commerce
JUS	—	Justice
LAF	—	Loi sur l'administration financière
MSG	—	Ministère du Solliciteur général
ONF	—	Office national du film
PO	—	Postes
RME	—	Règlement sur les marchés de l'État
SBSC	—	Santé et Bien-être Social Canada
SCC	—	Service correctionnel du Canada
TC	—	Transports
TPC	—	Travaux publics Canada

## DIAPOSITIVE 2

PROCÉDURES RELATIVES AUX MARCHÉS DE L'ÉTAT  
GRAPHIQUE DE CHEMINEMENT



**DIAPOSITIVE 3****LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE****RESPONSABILITÉ DU CONSEIL DU TRÉSOR**

**ARTICLE 5— AGIR AU NOM DU CONSEIL PRIVÉ DE LA REINE  
POUR LE CANADA RELATIVEMENT À TOUTE  
QUESTION CONCERNANT LA POLITIQUE ADMI-  
NISTRATIVE GÉNÉRALE DANS LA FONCTION  
PUBLIQUE DU CANADA.**

**DISPOSITIONS SPÉCIALES — MARCHÉS**

- ARTICLE 34 — LE GOUVERNEUR EN CONSEIL PEUT ÉTABLIR  
DES RÉGLEMENTS**
- SUR LES CONDITIONS AUXQUELLES LES CON-  
TRATS PEUVENT ÊTRE CONCLUS**
  - CONCERNANT LES NIVEAUX DE LA DÉLÉGATION  
DES POUVOIRS D'APPROUVER**
- ARTICLE 73 — LE GOUVERNEUR EN CONSEIL PEUT ÉTABLIR  
DES RÉGLEMENTS**
- SUR LES CONDITIONS AUXQUELLES UNE COR-  
PORATION DE MANDATAIRE (ANNEXE C) PEUT  
CONCLURE DES MARCHÉS**
    - COMMISSION DES CHAMPS DE BATAILLE  
NATIONAUX**
    - COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE**
    - CONSTRUCTION DE DÉFENSE (1951) LIMITÉE**

## DIAPOSITIVE 4

### RÉGLEMENT SUR LES MARCHÉS DE L'ÉTAT

ÉTABLI CONFORMÉMENT AUX ARTICLES 34 ET 73 DE LA LAF

#### CHAMP D'APPLICATION

MINISTÈRES, Y COMPRIS CERTAINES DIRECTIONS DÉSIGNÉES  
(DONT STATISTIQUE CANADA)  
SOCIÉTÉS ÉNUMÉRÉES À L'ANNEXE "B" (LE CONSEIL NATIONAL DE  
DE RECHERCHES NOTAMMENT)  
3 SOCIÉTÉS ÉNUMÉRÉES À L'ANNEXE "C"

#### APPEL D'OFFRES

TOUS LES MARCHÉS SUPÉRIEURS À \$15,000, SAUF  
— DANS LE CAS D'UNE URGENCE — TOUT RETARD SERAIT PRÉJUDI-  
CIBLE À LA POPULATION  
— SI CELA S'AVÈRE CONTRAIRE À L'INTÉRÊT PUBLIC  
— SI UNE PERSONNE SEULEMENT EST APTE À EFFECTUER LE TRAVAIL

#### GENRES D'APPELS D'OFFRES

CONSTRUCTION — ANNONCES DANS LES JOURNAUX  
AUTRES — ANNONCES DANS LES JOURNAUX  
— INVITATION ADRESSÉE AUX SOUMISSIONNAIRES  
INSCRITS DANS LES LISTES

#### POUVOIRS D'APPROUVER

— DÉCISION COLLECTIVE DES MINISTRES DANS LE CAS D'ACQUI-  
SIONS D'IMPORTANCE  
— SOUPLESSE SUR LE PLAN DES OPÉRATIONS  
— COMPÉTENCE DES MINISTÈRES DANS CERTAINS SECTEURS OÙ IL Y  
A PASSATION DE MARCHÉS



**DIAPOSITIVE 5****RÈGLEMENT SUR LES MARCHÉS DE L'ÉTAT****NIVEAUX PRÉCIS DE LA DÉLÉGATION DES  
POUVOIRS D'APPROUVER****CONSTRUCTION**

	<b>AVEC APPEL D'OFFRES</b>	<b>SANS APPEL D'OFFRES</b>	<b>MODIFICATIONS</b>
TPC	\$2,500,000	\$100,000	\$250,000
TC, CDL	1,250,000	100,000	100,000
AIN	250,000	100,000	100,000
AUTRES	100,000	15,000	15,000

**BIENS**

ASC	1,000,000	500,000	500,000
AUTRES	50,000	15,000	15,000

**SERVICES**

ASC	1,000,000	500,000	500,000
TC	250,000	50,000	50,000
TPC	200,000	50,000	50,000
AUTRES	50,000	25,000	25,000

**SERVICES DE CONSEILLERS**

ASC	70,000	35,000	35,000
AUTRES	50,000	25,000	25,000

**NIVEAUX SPÉCIAUX**

SERVICES PUBLICS ET TRANSPORTEURS PUBLICS — AUCUNE  
 LIMITE QUANT AUX TAUX NORMAUX  
 BAUX — FONCTION DE LA DURÉE ET DU TAUX ANNUEL  
 12 MINISTÈRES — NIVEAUX SPÉCIAUX AU CHAPITRE DE  
 CERTAINS BIENS ET SERVICES

## **DIAPOSITIVE 6**

### **POLITIQUE DU CONSEIL DU TRÉSOR RELATIVE À LA PASSATION DE MARCHÉS ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 5 DE LA LAF, CHAPITRE 310 DU MANUEL DE LA POLITIQUE ADMINISTRATIVE**

#### **OBJECTIFS DE L'ACQUISITION (ARTICLE 310.3)**

- MEILLEURE VALEUR
- CHANCES ÉGALES POUR TOUS LES COMPÉTITEURS
- AUTRES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT

#### **DÉLIMITATION DES RESPONSABILITÉS DES MINISTÈRES CLIENTS ET DES ORGANISMES DE SERVICES COMMUNS (ARTICLE 310.2)**

#### **PROTECTION DES INTÉRÊTS DE LA COURONNE (ARTICLE 310.5)**

- GARANTIES FINANCIÈRES ET ASSURANCES
- DISPOSITIONS CONTRACTUELLES NORMALES
- PAIEMENT DES SOUS-TRAITANTS ET DE LA MAIN-D'OEUVRE

#### **PROCESSUS D'ACQUISITION (ARTICLE 310.6)**

- MÉTHODES D'ACQUISITION (PAR EXEMPLE, OFFRES PERMANENTES  
CONCEPTION/CONSTRUCTION)
- ÉTABLISSEMENT DU PRIX (PAR EXEMPLE, PRIX FORFAITAIRES,  
PRIMES D'ENCOURAGEMENT)
- APPELS D' OFFRES ET ADJUDICATION DU MARCHÉ

#### **ADMINISTRATION DES MARCHÉS (ARTICLE 310.7)**

- DIFFÉRENDS ET BRIS DE CONTRAT PAR L'ENTREPRENEUR
- MODIFICATIONS

## **DIAPOSITIVE 7**

### **APPELS D'OFFRES ET SÉLECTION DE L'ENTREPRENEUR (APPROVISIONNEMENTS)**

#### **ÉNONCÉ DE POLITIQUE**

- TOUTES LES ENTREPRISES DOIVENT AVOIR DES CHANCES ÉGALES DE SE VOIR ADJUGER DES MARCHÉS DE L'ÉTAT
- RENTABILITÉ DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES

#### **APPELS D'OFFRES**

- INVITATION LANCÉE À PARTIR DES LISTES DE SOUMISSIONNAIRES

#### **LISTES DE SOUMISSIONNAIRES**

LES LISTES SONT ÉTABLIES ET TENUES À JOUR PAR LES CENTRES DE PRODUITS OU LES BUREAUX RÉGIONAUX  
LES FOURNISSEURS QUI VEULENT FIGURER SUR CES LISTES DOIVENT FAIRE PREUVE D'UN NIVEAU DE COMPÉTENCE MINIMAL

#### **SÉLECTION DE SOUMISSIONNAIRES ÉVENTUELS**

À TOUR DE RÔLE QUAND ON NE PEUT FAIRE APPEL À TOUTE LA LISTE

- PAR RÉGION GÉOGRAPHIQUE: SELON LE LIEU GÉOGRAPHIQUE DE MANIÈRE À RECEVOIR DES SOUMISSIONS ADÉQUATES
- MARCHÉ INFÉRIEUR À \$250: AU MOINS UN FOURNISSEUR
- DE \$250 À \$2,500: AU MOINS DEUX FOURNISSEURS
- DE \$2,500 À \$10,000: AU MOINS TROIS FOURNISSEURS
- MARCHÉ SUPÉRIEUR À \$10,000: TOUS LES FOURNISSEURS DE LA LISTE, SAUF SI CELA S'AVÈRE IMPOSSIBLE

#### **FONDEMENT DU PROCESSUS DE SÉLECTION**

SOUMISSIONS: LE PLUS BAS SOUMISSIONNAIRE

PROPOSITIONS: ÉVALUATION PAR RAPPORT AUX CRITÈRES CARACTÉRISANT LES BESOINS

## DIAPOSITIVE 8

### APPELS D'OFFRES ET SÉLECTION DE L'ENTREPRENEUR

#### TRAVAUX PUBLICS

#### CONSTRUCTION ET SERVICES AUTRES QUE LES SERVICES DE CONSEILLERS

##### MARCHÉS INFÉRIEURS À \$15,000

- LES SOUMISSIONNAIRES FIGURANT SUR LA LISTE SONT INVITÉS A SOUMISSIONNER À TOUR DE RÔLE

##### MARCHÉS SUPÉRIEURS À \$15,000

- APPELS D'OFFRES DANS LES JOURNAUX LOCAUX
- DANS CERTAINES CIRCONSTANCES SPÉCIALES SEULEMENT, OBTENIR L'APPROBATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE AVANT D'INVITER À SOUMISSIONNER OU AVANT DE NÉGOCIER

#### SERVICES DE CONSEILLERS

- SÉLECTION À PARTIR D'UNE LISTE DE CONSEILLERS COMPÉTENTS
- PROJETS EN VUE — CONCOURS DE CONCEPTION

#### BAUX

- MOINS DE \$15,000 — NÉGOCIATION AVEC UN SEUL PROPRIÉTAIRE
- MOINS DE 250 MÈTRES CARRÉS — INVITATION À SOUMISSIONNER
- PLUS DE 250 MÈTRES CARRÉS — ANNONCE PUBLIQUE
- SÉLECTION D'APRÈS LA MEILLEURE VALEUR PAR RAPPORT À L'ARGENT DÉPENSÉ



**DIAPOSITIVE 9****APPELS D'OFFRES ET SÉLECTION  
DE L'ENTREPRENEUR****CONSTRUCTION DE DÉFENSE (1951) LIMITÉE**

**SOUMISSIONS (SOUS RÉSERVE DES DISPOSITIONS DE  
L'ARTICLE 8 DU RÈGLEMENT SUR LES MARCHÉS DE L'ÉTAT)**

**ANNONCES: — DANS LES JOURNAUX LOCAUX, À TIRAGE  
QUOTIDIEN OU HEBDOMADAIRE  
— DANS LES JOURNAUX PROFESSIONNELS À  
DIFFUSION NATIONALE**

**ADJUDICATION DU MARCHÉ AU PLUS BAS SOUMISSIONNAIRE  
COMPÉTENT**

**DIAPOSITIVE 10****PROCÉDURES D'APPROBATION DU MINISTÈRE  
DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES**

<b>POUVOIRS D'APPROUVER DU ASC</b>	<b>AVEC APPELS D'OFFRES</b>	<b>SANS APPELS D'OFFRES</b>	<b>MODIFICATIONS</b>
CONSTRUCTION	\$ 100,000	\$ 15,000	\$ 15,000
FOURNITURES	1,000,000	500,000	500,000
SERVICES	1,000,000	500,000	500,000
SERVICES DE CONSEIL	70,000	35,000	35,000

**DÉLÉGATION**

- DOCUMENT OFFICIEL
- DÉLÉGATION DE POUVOIRS AUX TITULAIRES DE CERTAINS POSTES
- STRUCTURE PYRAMIDALE

**PROCÉDURES D'EXAMEN**

- PROCÉDURES ÉCRITES
- DEMANDE D'APPROBATION
- ANALYSE PRÉALABLE ET CONTRÔLE DE LA QUALITÉ
- RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS
- COMITÉ D'APPROBATION DES MARCHÉS: EXAMINE TOUTES LES PRÉSENTATIONS AU CONSEIL DU TRÉSOR

**APPROBATION**

- LA PERSONNE AUTORISÉE

**EXÉCUTION**

- SIGNATURE DE L'AGENT COMPÉTENT SELON LA VALEUR

**DIAPOSITIVE 11****PROCÉDURES D'APPROBATION DU MINISTÈRE  
DES TRAVAUX PUBLICS**

<b>POUVOIRS D'APPROUVER DU TPC</b>	<b>AVEC APPELS D'OFFRES</b>	<b>SANS APPELS D'OFFRES</b>	<b>MODIFICATIONS</b>
CONSTRUCTION	\$2,500,000	\$100,000	\$250,000
FOURNITURES	50,000	15,000	15,000
SERVICES	200,000	50,000	50,000
SERVICES DE CONSEIL	50,000	25,000	25,000
SERVICES D'INGÉNIEURS ET D'ARCHITECTES: — JUSQU'À \$50,000 OU \$200,000 SI LES TRAVAUX SONT APPROUVÉS PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR			
BAUX		— JUSQU'À \$100,000 PAR ANNÉE	

**PROCÉDURES D'EXAMEN**

- PROCÉDURES ÉCRITES
- RAPPORT AU SUJET DU MARCHÉ: GESTIONNAIRE DU PROJET
- ANALYSE PRÉALABLE

**APPROBATION DONNÉE PAR LA PERSONNE AUTORISÉE**

**EXÉCUTION — SIGNATURES REQUISES EN VERTU DE LA LOI SUR LES  
TRAVAUX PUBLICS**

## DIAPOSITIVE 12

### PROCÉDURES D'APPROBATION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, CONSTRUCTION DE DÉFENSE (1951) LIMITÉE

POUVOIRS D'APPROUVER DE LA CDL	AVEC APPELS D'OFFRES	SANS APPELS D'OFFRES	MODIFICATIONS
CONSTRUCTION	\$1,250,000	\$100,000	\$100,000
Fournitures	50,000	15,000	15,000
SERVICES (Y COMPRIS LES SVCS DE CONSEIL)	50,000	25,000	25,000

#### DÉLÉGATION (CONSTRUCTION)

- DOCUMENT OFFICIEL
- DÉLÉGATION LIMITÉE

#### PROCÉDURES D'EXAMEN (CONSTRUCTION)

- PROCÉDURES OFFICIELLES DIFFUSÉES
- RAPPORT PROVISOIRE DU VICE-PRÉSIDENT À LA PLANIFICATION
- ANALYSE DES SOUMISSIONS PAR LE CHEF DE LA SECTION DES APPELS D'OFFRES
- ANALYSE DE LA PROPOSITION ET DU MARCHÉ POUR SERVICES DE CONSEIL PAR L'AGENT HABILITÉ À AUTORISER
- LA CDL SE PROPOSE DE FAIRE EXAMINER LES MARCHÉS POUR SERVICES DE CONSEIL PAR UN COMITÉ OFFICIEL

#### APPROBATION

- LA PERSONNE AUTORISÉE

#### EXÉCUTION

- ADJUDICATION ANNONCÉE PAR TÉLÉGRAMME PAR LE CHEF DES MARCHÉS
- APRÈS L'ACCEPTATION OFFICIELLE, SUIVI ASSURÉ PAR L'INGÉNIEUR CHARGÉ DU CONTRÔLE DES PROJETS
- DANS LE CAS D'EXPERTS-CONSEILS, CHEF DES SERVICES D'EXPERTS-CONSEILS.



**DIAPOSITIVE 13****PROCÉDURES D'APPROBATION DU  
MINISTÈRE DES TRANSPORTS**

<b>POUVOIRS D'APPROUVER DU TC</b>	<b>AVEC APPELS D'OFFRES</b>	<b>SANS APPELS D'OFFRES</b>	<b>MODIFICATION</b>
CONSTRUCTION	\$1,250,000	\$100,000	\$100,000
FOURNITURES	50,000	15,000	15,000
SERVICES	250,000	50,000	50,000
SERVICES DE CONSEIL	50,000	25,000	25,000

**POUVOIR SPÉCIAL DANS LE CAS DU TRANSPORT PAR NAVIRE****DÉLÉGATION**

- DOCUMENT OFFICIEL
- TRÈS DÉCENTRALISÉE
- DISTINCTION ENTRE POUVOIR DE DÉPENSER ET POUVOIR DE PAYER

**PROCÉDURES D'EXAMEN**

- ANALYSE PRÉALABLE
- COMITÉ D'EXAMEN DES MARCHÉS, PRÉSENTATIONS AU CT

**APPROBATION**

- DONNÉE PAR LE SOUS-MINISTRE APRÈS CELLE DU COMITÉ D'EXAMEN DES MARCHÉS, DANS LE CAS DE CERTAINS TYPES DE MARCHÉS, COMME DANS LE CAS DE CONTRAT DE PLUS DE \$15,000, SANS URGENCE PRESSANTE ET SANS CONCOURS; POUR APPROBATION RÉTROACTIVE.

**EXÉCUTION**

- SOUS LA RESPONSABILITÉ DU DÉLÉGUÉ AUTORISÉ

## DIAPOSITIVE 14

### PROCÉDURES D'APPROBATION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD

POUVOIRS D'APPROUVER DU MAIN	AVEC APPELS D'OFFRES	SANS APPELS D'OFFRES	MODIFICATIONS
CONSTRUCTION	\$250,000	\$100,000	\$100,000
FOURNITURES	50,000	15,000	15,000
SERVICES, Y COMPRIS LES SERVICES DE CONSEIL	50,000	25,000	25,000
SERVICES DES COMMISSIONS SCOLAIRES	— JUSQU'À \$50,000		

#### DÉLÉGATION

- DOCUMENT OFFICIEL ÉMIS PAR LE MINISTRE
- DÉLÉGATION À CERTAINS AGENTS
- TRÈS DÉCENTRALISÉE
- EXEMPLES:
 

PROGRAMMES DU SMA	CONSTRUCTION \$250,000	SERVICES DE CONSEIL \$50,000
DIRECTEURS RÉGIONAUX (INGÉNIEURS ET ARCHITECTES)	100,000	25,000
- STRUCTURE PYRAMIDALE

#### PROCÉDURES D'EXAMEN

- PROCÉDURES ÉCRITES
- ANALYSE PRÉALABLE
- EXAMEN CONJOINT PAR L'AGENT DES MARCHÉS ET L'AGENT TECHNIQUE
- EXAMEN, PAR UN COMITÉ, DES MARCHÉS CONCLUS AVEC DES ARCHITECTES ET DES INGÉNIEURS

#### APPROBATION ET EXÉCUTION

- LA PERSONNE AUTORISÉE

## DIAPOSITIVE 15

### PROCÉDURES D'APPROBATION DES MARCHÉS

#### CONSEIL DU TRÉSOR

#### PRÉSENTATION AU CT — APPENDICE E, CHAPITRE 310

- LES MINISTRES DOIVENT SIGNER LES PRÉSENTATIONS AYANT TRAIT À DES MARCHÉS
  - SUPÉRIEURS À \$1 MILLION, AVEC APPELS D'OFFRES;
  - SUPÉRIEURS À \$500,000, SANS APPELS D'OFFRES;
  - DONT LES MODIFICATIONS ENTRAÎNENT DES COÛTS SUPÉRIEURS À \$200,000

#### PROCÉDURES D'EXAMEN

- ANALYSE DE LA PROPOSITION — DIRECTION DE LA POLITIQUE ADMINISTRATIVE
- APPROBATION DU PROGRAMME ET AUTRES AUTORISATIONS
- APPELS D'OFFRES ET CRITÈRES RÉGISSANT L'ADJUDICATION
- ÉTABLISSEMENT DES PRIX ET TERMES DU PAIEMENT
- ACQUISITIONS SPÉCIALES
- INTÉRÊTS DE LA COURONNE
- RESPECT DE LA POLITIQUE ET DU RÈGLEMENT RELATIFS AUX MARCHÉS
- RECOMMANDATIONS AUX MINISTRES

#### APPROBATION

- MINISTRES DU CONSEIL DU TRÉSOR

#### EXÉCUTION

- PAR LE MINISTÈRE

## DIAPOSITIVE 16

## STATISTIQUES SUR LES MARCHÉS — 1978-1979

NOMBRE DE MARCHÉS  
ET DE MODIFICATIONS  
VALEURS DES MARCHÉS  
ET DES MODIFICATIONS  
(EN MILLIONS DE \$)

ASC	AUTORISATION DU MINISTÈRE	341,805	1,309
	AUTORISATION DU CONSEIL DU TRÉSOR	1,934	1,239
	TOTAL	343,739	2,548
TPC	AUTORISATION DU MINISTÈRE	72,380	299
	AUTORISATION DU CONSEIL DU TRÉSOR	811	217
	TOTAL	73,191	516
TC	AUTORISATION DU MINISTÈRE	45,022	77
	AUTORISATION DU CONSEIL DU TRÉSOR	157	66
	TOTAL	45,179	143
AIN	AUTORISATION DU MINISTÈRE	1,065	14
	AUTORISATION DU CONSEIL DU TRÉSOR	12	5
	TOTAL	1,077	19
DN (CDL)	AUTORISATION DE LA CDL	3,425	72
	AUTORISATION DU CONSEIL DU TRÉSOR	111	39
	TOTAL	3,536	111



## DIAPOSITIVE 17

### ADMINISTRATION DES MARCHÉS

#### (CHAPITRE 310, ARTICLE .7)

EN ADMINISTRANT LES MARCHÉS, ON DOIT ASSURER LE RESPECT DES CONDITIONS DE TEMPS, DE COÛT ET DE RENDEMENT DE LA FAÇON SUIVANTE:

- SURVEILLANCE DES PROGRÈS
- RÉSOLUTION RAPIDE ET ÉQUITABLE DES DIFFÉRENDS
- INSPECTION ET VÉRIFICATION DE LA PRODUCTION
- PROTECTION DES INTÉRÊTS DE LA COURONNE
- MODIFICATIONS ET DEMANDES DE CHANGEMENT
- TEST DE RÉCEPTION

#### MODIFICATION D'UN MARCHÉ

##### MOTIFS

- NOUVELLE ENVERGURE
- DIFFICULTÉS TECHNIQUES
- RETARDS (MAUVAIS TEMPS, GRÈVES, ETC.)
- CHANGEMENTS SUR LE PLAN DE LA CONCEPTION

##### AUTORISATIONS

- RME: MINISTÈRES ET ORGANISMES DE SERVICES COMMUNS
- CT: TOUS LES NIVEAUX DÉPASSANT LES LIMITES DU RME ET TOUT MONTANT N'ENTRAÎNANT PAS DE VALEUR ADDITIONNELLE

## **DIAPOSITIVE 18**

### **ADMINISTRATION**

#### **APRÈS LE MARCHÉ**

**RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS (CHAPITRE 310, ARTICLE .7.2)  
(CONSULTATION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE AU BESOIN)**

- NÉGOCIATION
- MÉDIATION
- RECOURS AUX TRIBUNAUX

#### **PAIEMENT DES RÉCLAMATIONS**

- RÉGLÉES HORS COURS ET DES COÛTS SUPPLÉMENTAIRES —  
APPROBATION DU CT

**ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES CONSULTANTS ET  
DES ENTREPRISES EN CONSTRUCTION**

**INSPECTION EN VERTU DE LA GARANTIE DE 12 MOIS POUR LES  
IMMEUBLES**

## APPENDIX "PA-35"

**DATA PROVIDED IN  
RESPONSE TO A  
REQUEST FROM THE STANDING  
COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS**

**DECEMBER 13, 1979  
TREASURY BOARD SECRETARIAT**

LIST  
OF  
ABBREVIATIONS

AGR	—	Agriculture
CCA	—	Consumer and Corporate Affairs
CIDA	—	Canadian International Development Corporation
CSC	—	Canadian Correctional Service
DCL	—	Defence Construction (1951) Ltd.
DND	—	Department of National Defence
DOT	—	Department of Transport
DPW	—	Department of Public Works
DSS	—	Department of Supply and Services
EA	—	External Affairs
ENV	—	Environment
FAA	—	Financial Administration Act
GCR	—	Government Contracts Regulations
HWC	—	Health and Welfare Canada
IAND	—	Indian Affairs and Northern Development
ITC	—	Industry Trade and Commerce
JUST	—	Justice
MSG	—	Ministry of the Solicitor General
NFB	—	National Film Board
PCO	—	Privy Council Office
PO	—	Post Office
REE	—	Regional Economic Expansion
TB	—	Treasury Board

## SUBMISSIONS APPROVED BY TREASURY BOARD (OCT. 78 AND OCT. 79)

DEPARTMENT	RETROACTIVE		COST OVERRUN		CONTRACT EXTENSION		SCOPE		TOTAL	
	OCT. 78	OCT. 79	OCT. 78	OCT. 79	OCT. 78	OCT. 79	OCT. 78	OCT. 79	OCT. 78	OCT. 79
Agr										
CCA										
CIDA										
CSC										
DCL										
ENV										
DOT (includes CTC)										
DPW										
DSS										
EA										
IAND										
IT&C										
Just										
HWC										
PCO										
PO										
REE										
MSG										
NFB										
SUB-TOTAL	14	14	3	3	11	2	18	9	46*	28*
BALANCE OF SUBMISSIONS PROCESSED - NOT CATEGORIZED ABOVE										
TOTAL										

\* Figures include double counting due to projects having more than a single problem area.

\*\*Sums do not add due to double counting.

## KEY

- A. Required urgent departmental action  
 B. Departmental administrative delay/error  
 C. Lengthy negotiations on contract renewal resulted in retroactivity  
 D. Estimating/Planning Problems  
 E. Design, equipment, site or space changes  
 F. Additional work or services  
 G. Fee increases (i.e. minimum wage) during the life of the contract



## APPENDICE «PA-35»

**RENSEIGNEMENTS FOURNIS EN  
RÉPONSE À UNE DEMANDE DE LA  
PART DU COMITÉ PERMANENT  
DES COMPTES PUBLICS****LE 13 DÉCEMBRE 1979  
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR**LISTE  
DES  
ABRÉVIATIONS

ACDI	—	Agence canadienne de développement international
AGR	—	Agriculture
AE	—	Affaires extérieures
AIN	—	Affaires Indiennes et du Nord
ASC	—	Approvisionnement et Services Canada
BCP	—	Bureau du Conseil privé
CC	—	Consommation et Corporations
CDL	—	Construction de défense Limitée
CT	—	Conseil du Trésor
DN	—	Défence National
EER	—	Expansion économique régionale
ENV	—	Environnement
I&C	—	Industrie et Commerce
JUS	—	Justice
LAF	—	Loi sur l'administration financière
MSG	—	Ministère du Solliciteur général
ONF	—	Office national du film
PO	—	Postes
RME	—	Règlement sur les marchés de l'État
SBSC	—	Santé et Bien-être Social Canada
SCC	—	Service correctionnel du Canada
TC	—	Transports
TPC	—	Travaux publics Canada

## PRÉSENTATIONS APPROUVÉES PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR (OCT. 78 ET OCT. 79)

MINISTÈRE	RÉTROACTIVES		DÉPASSEMENT DE CÔT		PROLONGATION DE MARCHÉ		TOTAL	
	OCT. 78	OCT. 79	OCT. 78	OCT. 79	OCT. 78	OCT. 79	OCT. 78	OCT. 79
Agr					F		1	1
CC							1	1
ACDI							2	3
SCC	B	BBB	D		FFF	EEFF	3	7
CDL		DD	D			D	1	1
EC							8	1
TC (CTC inclus)	BBB				FFG	E	10	3
TPC	BCC	F	F		FFFF	F	7	4
ASC	C	CC	D		EEEE	F	1	3
AE		ABC					1	3
AIN	B						4	
I&C	BB						2	
Jus	BB						1	
SBSC		CC					1	
BCP							1	
PO					F		1	
EER							1	
MSG		B	D		F	E	1	2
ONF	B				FF		3	
SOUS-TOTAL	14	14	3	3	11	2	46*	28*
SOLDE DE PRÉSENTATIONS ÉTUDIÉES (NON INSCRIT CI-DESSUS)							89	61
TOTAL							128**	87**

\* Les chiffres comprennent un compte double dû au fait que certains projets ont plus d'un secteur à problèmes.

\*\* Les montants ne s'additionnent pas à cause du compte double.

## CLÉ

- A. Mesure à prendre d'urgence par le ministère  
 B. Retard/erreur à l'Administration du ministère  
 C. Il y a eu rétroactivité à cause de la lenteur des négociations sur le renouvellement du marché  
 D. Problèmes d'estimation/de planification  
 E. Modifications concernant la conception, le matériel, l'emplacement ou la superficie  
 F. Travaux ou services supplémentaires  
 G. Augmentation d'honoraires (salaires minimum) pendant la durée du marché

## APPENDIX "PA-36"

DSS SUPPLY ADMINISTRATIONREVIEW OF CONTRACTSCOMPLETED DURING OCTOBER 1978 AND OCTOBER 1979TO IDENTIFYRETROACTIVE APPROVALS/COST OVERRUNS1. Contract Selection Criteria:

Contract File Numbers selected randomly by an automatic electronic data processing random selection technique.

Only completed contracts in excess of \$15,000 value were selected.

Both Headquarters and Regional Contracts were included.

## 2. The "Contract Review" consisted of a manual examination of all selected contract files to identify any retroactive contract activity and/or any cost overrun situations.

3. Review Results

	<u>Month/Year Contract Issued</u>			
	<u>October/78</u>	<u>Value</u>	<u>October/79</u>	<u>Value</u>
Total Number of Contracts Issued	1,288	\$153,230,000	1,370	\$174,379,000
Number of Contract Files Examined	108	\$13,246,000	119	\$15,862,000
Review Findings	2	Approved Retroactive Contracts	1	Approved Retroactive Contract
	0	Cost Overruns	0	Cost Overruns
Total \$ Value of Retroactive Contracts		\$157,984.00		\$23,664.00

Retroactive/Cost Overruns Rejections

This information is not recorded in DSS Contract Information System.

## APPENDICE «PA-36»

ETUDE, PAR L'ADMINISTRATION DES APPROVISIONNEMENTS (MAS),  
DES MARCHES

TERMINEES EN OCTOBRE 1978 ET OCTOBRE 1979

AFIN DE PRECISER

LES APPROBATIONS AVEC EFFET RETROACTIF ET LES DEPASSEMENTS DE COUTS

1. Mode de sélection des contrats

Les numéros de contrat ont été choisis à l'aide d'une méthode automatique de sélection électronique au hasard.

Seuls les marchés terminés d'une valeur supérieure à \$15,000 ont été retenus.

L'étude portait sur les marchés de l'administration centrale et des bureaux régionaux.

2. L'étude des contrats consistait en un examen manuel de tous les dossiers retenus afin de préciser les cas d'approbation avec effet rétroactif et les situations où les coûts estimés ont été dépassés.

3. Conclusions

Passation des marchés

	<u>Octobre/78</u>	<u>Valeur</u>	<u>Octobre/79</u>	<u>Valeur</u>
Nbre total de marchés passés	1,288	\$153,230,000	1,370	\$174,379,000
Nbre de dossiers examinés	108	\$13,246,000	119	\$15,862,000
Conclusions	2-approbations avec effet rétroactif		1-approbation avec effet rétroactif	
	0-dépassement des coûts		0-dépassement des coûts	
Valeur totale de marchés - approbations avec effet rétroactif	\$157,984.00		\$23,664.00	
Rejets - approbation avec effet rétroactif/dépassement des coûts	A l'heure actuelle, le système de renseignements sur les marchés du MAS ne saisit pas ces données.			

















If undelivered, return COVER ONLY to Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
à l'Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Office of the Auditor General of Canada:*

Mr. R. M. Dubois, Deputy Auditor General.

### *From the Treasury Board Secretariat:*

Mr. P. Meyboom, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch.

### *From the Department of Supply and Services—Supply Administration:*

Mr. G. A. Berger, Assistant Deputy Minister, Commercial Supply Service;

Mr. A. W. Allan, Assistant Deputy Minister, Science and Engineering Procurement Service.

### *From the Department of Public Works:*

Mr. J. A. H. Mackay, Deputy Minister;

Mr. A. D. Wilson, Assistant Deputy Minister, Operations.

### *From the Department of Transport:*

Mr. J. H. M. Spinks, Director, Material Management.

### *Du bureau du Vérificateur général du Canada:*

M. R. M. Dubois, sous-vérificateur général.

### *Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

M. P. Meyboom, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative.

### *Du ministère des Approvisionnements et Services—Administration des approvisionnements:*

M. G. A. Berger, sous-ministre adjoint, Approvisionnement commercial;

M. A. W. Allan, sous-ministre adjoint, Approvisionnement scientifique et technique.

### *Du ministère des Travaux publics:*

M. J. A. H. Mackay, sous-ministre;

M. A. D. Wilson, sous-ministre adjoint, Opérations.

### *Du ministère des Transports:*

M. J. H. M. Spinks, directeur, Gestion du matériel.



## INDEX

STANDING COMMITTEE

# Public Accounts

HOUSE OF COMMONS

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

---

Issues 1-13 • 1979 • 1st Session • 31st Parliament

---

Chairman: Mr. Don Johnston

Published under authority of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9



# INDEX

## HOUSE OF COMMONS COMMITTEES—OFFICIAL REPORT

FIRST SESSION, THIRTY-FIRST PARLIAMENT

---

*Abbreviations:*      A. = Appendices. Amdt. = amendment. M. = motion. S.O. = standing order.

---

---

### DATES AND ISSUES

—1979—

October:	25th, 1.
November:	1st, 1; 6th, 2; 8th, 3; 13th, 4; 15th, 5; 20th, 6; 22nd, 7; 27th, 8; 29th, 9.
December:	4th, 10; 6th, 11; 11th, 12; 13th, 13.



**A.E. Lepage report**, *see* Ottawa

**After-care agencies**, half-way houses

Operating costs, government aid, private sector involvement, etc., 10:47-8

St. Leonards Society, 10:47-8

**Aircraft**, *see* Defence equipment; Government contracts, purchases, etc.—Lockheed Aircraft Corporation

**Airlines**, *see* Calgary international airport—User charges

**Airports**, *see* Calgary international airport; Edmonton; Transport Department—Contracting procedures; Vancouver

**Alberta**, *see* National parks; Post offices

**Allan, Mr. A.W.** (Assistant Deputy Minister, Science and Engineering Procurement Service, Supply Administration, Supply and Services Department)

Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:26-7; 3:21-6; 13:43-4

**Almack, Mr. L.** (Project Leader, SPICE, Auditor General Office)

Government expenditures, value for money auditing, Auditor

General report, 1977-1978, 5:7-9

Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:16-8, 30

Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:8

**Arms and ammunition**, *see* Defence equipment

**Attack, Mr. W.A.J.** (Director, Planning and Analysis, Offender Programs Branch, Correctional Service of Canada)

Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:31-2

**Auditor General**

Mandate under new Auditor General Act, 1:17-8, 21; 2:4, 14-5; 5:6-8, 12

*See also* Calgary international airport—Expansion program; Government expenditures—Value for money auditing

**Auditor General Centennial Conference**, Dec. 7-8/78, Ottawa, participants, "Planning for Century II" document, 1:16

**Auditor General Office**

Budget, \$25 million, 1:19

Executive interchange program, private sector involvement, 1:19, 22

Staff, 1:22

Studies, CAISE, FMCS, SPICE, 1:16-7

**Auditor General reports**

Committee referral, delays, 2:13-4; 5:29-30

1976-1977

Actions reported to Committee by Comptroller General on matters raised in report, 5A:1-5

*See also* Comptroller General

1977-1978, *see* Comprehensive auditing; Employment and Immigration Department; Estimates; External Affairs Department; Government contracts, purchases, etc.; Government expenditures—Value for money auditing; Indian Affairs and Northern Development; Post Office Department—Value for money auditing; Solicitor General Department; Transport Department

**Bailey, Mr. A.R.** (Assistant Deputy Minister, Corporate Management Service, Supply Administration, Supply and Services Department)

Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:10-2, 18-20, 24-7; 3:6-16, 19

**Banff, Alta.**, *see* National parks

**Barry, Mr. B.P.** (Audit Director, Auditor General Office)

Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:35-6, 43

**Belbeck, Mr. K.G.** (Director General, SPICE, Auditor General Office)

External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:14, 18-21, 27-30

Government expenditures, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 5:5-7, 14-6, 26-7

**Berger, Mr. David** (Laurier)

Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:29-30

**Berger, Mr. G.A.** (Assistant Deputy Minister, Commercial Supply Service, Supply Administration, Supply and Services Department)

Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:10, 19, 22, 25-6; 3:11-2, 16-26; 13:22, 34-6, 44-6, 52-8

**Blaker, Mr. Rod** (Lachine)

Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:9-10

**Bosley, Mr. John** (Don Valley West; Parliamentary Secretary to Prime Minister)

External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:25-9

Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:23-4

Organization meeting, 1:7-13

Parole Board, Parole Service integrating with, 10:60-1

Paroles, temporary absences, etc., 10:40-2, 59-60

Point of order, documents, appending to minutes and evidence, Ms., 2:3; 3:27

Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:40-3, 59-61

**Botham, Mr. G.** (Director General, Training, Employment and Immigration Department)

Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:16-7, 21-4, 27-8

**CIDA**, *see* Canadian International Development Agency

**Cabinet ministers**, *see* Calgary international airport—Expansion program

**Cadieux, Mr. J.P.** (Director General, Construction Branch, Air Administration, Transport Department)

Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:8-14, 17, 34

**Calgary international airport**

Concessions, revenues from, 7:9-11

Customs preclearance with U.S., 7:9-10, 18-9

Expansion program, new terminal, 12A:1-4

Accountability, ministerial responsibility, 7:7, 12, 15-6, 21, 32-3

Architectural firm, costs, 7:17-8

Costs, overruns, etc., 7:5-6, 9-11, 17-9, 22-7, 31

Design, site, cost benefit analyses, Transport Department consultations, Treasury Board approval, etc., 7:5-10, 16-27, 32-3; 13:58-9

Value for money auditing, measuring cost effectiveness, SPICE, etc., 7:5-8, 15-6, 23

Auditor General, political involvement, 7:20-2, 29-31

Traffic flow statistics, 7:9, 16-7, 33-4

User charges, airlines, 7:8-12, 18-9

**Cameron, Mr. Don** (Kamloops-Shuswap)

- Comprehensive auditing, Auditor General report, 1977-1978, 1:25
- Comptroller General, Auditor General report, 1976-1977, 4:21
- Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:22-4; 12:22-3
- External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:15-7
- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 3:24-6; 13:11, 15-9, 27, 31, 36-41, 55-7
- Government departments, program evaluation, 12:23
- Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:29-30
- Local initiatives program, 12:22-3
- National parks, Banff, Alta., 13:38-9
- Ottawa, government office space, 13:31
- Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:30-2
- Post offices, Kamloops, 13:55-7
- Public Works Department, contracting procedures, 13:11, 15-6
- Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:20-3, 52-3
- Supply and Services Department, procurements, 13:56
- Transport Department, contracting procedures, 13:18-9
- Vancouver, international airport, dredging contract, 13:40-1

**Campbell, Mr. D.R.** (Executive Director, Labour Market Development, Employment and Immigration Department)

- Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:15-6, 20-1; 12:8-9, 13-8, 26, 30

**Canada post corporation**, establishing, labour-management relations, effects, etc., 9:29-30**Canada Works Program**, *see* Local Initiatives Program**Canadian Corps of Commissionaires**, contract, 2:25; 3:9-10**Canadian International Development Agency (CIDA)**, Committee examining, contracts, Public Works Department involvement, 13:32**Charlottetown**, *see* Veterans Affairs Department**Clarke, Mr. Bill** (Vancouver Quadra)

- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 13:28-30, 47-8

**Commissionaires**, *see* Canadian Corps of Commissionaires**Committee**

- Responsibilities, 1:19
- See also* Auditor General reports; Canadian International Development Agency; Estimates; Government departments—Auditor General—Comptrollers

**Comprehensive auditing**

- Auditor General report, 1977-1978, 1:13-26
- Constructive, reporting positive/negative findings, 1:17-9
- Co-ordinated, 1:17
- Cyclical reporting, 1:17
- Internal audit committees, *see* Government departments
- Internal audit, "Standards for the Professional Practice of Internal Auditing", 1:25
- Methodology, five inter-related facets, FRAME, 1:17
- Reporting to Parliament, 4:24
- Methodology, guide, implementing, 1:18, 24
- Review, objectives, 1:16-8, 24
- See also* Government expenditures—Value for money auditing

**Comptroller General**

- Auditor General report, 1976-1977, 4:6-30

**Comptroller General—Cont.**

- Staff, 1:24; 4:12-3, 20

*See also* Auditor General reports; Estimates; Government departments; Local Initiatives Program—Projects; Manpower training programs—Evaluation; Paoles, temporary absences, etc.,—Decision-making process

**Computer and Information Systems Evaluation (CAISE) Study**, *see* Auditor General Office**Construction industry**, *see* Government contracts, purchases, etc.—Tenders**Consultants, professional services**, *see* External Affairs Department; Government contracts, purchases, etc.; Government departments—Management; Manpower training programs—Evaluation**Cook, Mr. Chuck** (North Vancouver-Burnaby)

- Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:18-21; 12:24
- External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:11-2, 30-2
- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:12-4; 13:53-5
- Government expenditures, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 5:28-9
- Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:19-22
- Information Canada, 13:54-5
- Loto Canada, 13:54
- Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:17-9
- Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:38-40
- Supply and Services Department, procurements, 13:53

**Corkery, Mr. J.C.** (Deputy Postmaster General)

- Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:6-34

**Corporations**, *see* Government contracts, purchases, etc.,—Canadian corporations**Courier service**, *see* Postal service**Crown corporations**

- Contracting procedures, Auditor General evaluating, 2:4
- Contracting procedures, "Schedule A, B, and C" corporations, 13:9
- Directors, Members of Parliament, 4:27-8
- See also* Canada post corporation; Supply and Services Department—Services provided

**Customs**, clearance, *see* Calgary international airport**Decentralization program**, *see* Veterans Affairs Department**Defence Construction (1951) Limited**

- Contracting procedures, delegations of authority, tendering policy, etc., 13:15, 18
- Cost overruns, 2:11-2

**Defence equipment** and armament

- Aircraft
  - CF-104, repair and overhaul program, 3:26; 10A:1-2
  - Fighter, contracts over \$2 million, 13:42-4
  - Long-range patrol, Argus replacement, Aurora contracts, 2:25; 3:9, 24-5
- Tanks, Leopold I contract, 2:25; 3:9, 24-5

**de Jong, Mr. Simon** (Regina East)

- Canada works program, 12:18
- Comprehensive auditing, Auditor General report, 1977-1978, 1:21-2



**de Jong, Mr. Simon—Cont.**

- Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 12:16-8, 32
- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:17-20; 3:12-3
- Government expenditures, value for money auditing, 1:21-2
- Auditor General report, 1977-1978, 5:18-21
- Local initiatives program, 12:16-7, 32
- Paroles, temporary absences, etc., 10:30-1
- Penitentiaries, 10:54-5
- Public Service, 5:18-21
- Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:30-2, 48, 54-6

**Deniger, Mr. Pierre (Laprairie)**

- Calgary international airport, 7:16-20
- Comptroller General, Auditor General report, 1976-1977, 4:19-21
- Estimates, form and content, Auditor General report, 1977-1978, 4:18-9
- External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:19-20
- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 3:17-21
- Organization meeting, 1:7-10
- Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:16-20, 39-40

**Desmarais, Mr. Louis (Dollard)**

- Calgary international airport, 7:7-12
- Comprehensive auditing, Auditor General report, 1977-1978, 1:19-20
- External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:12-4, 32
- Government departments, management, consulting services, training programs, etc., 8:12-3
- Government expenditures, value for money auditing, 1:19-20
- Icebreaking, 7:38-9
- Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:16-9
- Organization meeting, 1:7, 13
- Paroles, temporary absences, etc., 10:34-5
- Penitentiaries, 10:33
- Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:21-4
- Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:33-5
- Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:7-12, 38-40, 46

**Diseases, see Flu****Douglas, Mr. A. (Deputy Director General, Airports and Construction Services, Transport Department)**

- Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:14, 17-20, 24-7, 46

**Dredging operations, see Vancouver****Drumheller, Alta., see Post offices****Dubois, Mr. R.M. (Deputy Auditor General)**

- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:4-6, 10-1, 14-5, 20; 3:12-3; 13:42-3

**Edmonton**

- International airport, expansion program, costs, 7:13-4
- See also Paroles, temporary absences, etc.—Breaches

**Education, see Indians**

**Employment, see** Indians; Penitentiaries—Inmates; Unemployment countermeasures

**Employment and Immigration Commission**

- Establishing, Manpower and Immigration Department and UIC merger, 11:7
- Funds, allocation, 11:10

**Employment and Immigration Department**

- Auditor General report, discussing with Auditor General, 11:18-9
- Personnel performance evaluation, 11:23
- Program managers, evaluating programs, 11:22
- Value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:4-28; 12:5-32

**Estimates**

- Accountability, 4:25
- Form and content
  - Auditor General report, 1977-1978, 4:11-30
  - Auditor General, Treasury Board, recommendations, Committee referral, 4:11-4
  - Treasury Board task force, Auditor General, Comptroller General involvement, recommendations, Committee referral, Parliament, etc., 4:14-5, 18, 24-7
- Parliamentary control, 4:25
- Quality, access to information, Committee examining, 4:25-6

**Executive Interchange Program, see** Auditor General Office

**Exhibits, 9:3-4; 12:4****External Affairs Department**

- Passport office
  - Applications, processing, guarantors, 8:31-4
  - Operating costs, 8:26-7, 32-3
- Performance measurement systems, efficiency/productivity, 8:23-7, 33
- Audit criteria, "engineering time standards", implementing, 8:7-10, 15-9, 32
- Auditor General recommendations, implementing, 8:7-10, 16-8, 25
- Consultants, 8:24-5
- Vancouver, efficiency, 8:31
- Value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:4-34

**FRAME, see** Comprehensive auditing—Methodology

**Federal-provincial relations, see** Manpower training programs; Penitentiaries

**Fennell, Mr. Scott (Ontario; Parliamentary Secretary to Minister of Communications)**

- Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 12:28-9
- Government buildings, office space, 13:46
- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 13:32-3, 44-7, 59
- Government departments, 12:29
- Local initiatives program, 12:29
- Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:20-1
- Supply and Services Department, procurements, 13:44-5
- Transport Department, contracting procedures, airport construction, 13:32-3
- Veterans Affairs Department, 13:46

**Ferland, Mr. M. (Assistant Auditor General)**

- Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:13, 19-21; 12:5-7, 20, 24-5, 31

**Ferland, Mr. M.—Cont.**

Government expenditures, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 5:11-3

**Financial Administration Act**, *see* Government contracts, purchases, etc.—Regulations—Treasury Board**Financial Management and Control Study (FMCS)**, *see* Auditor General Office**Flu**, swine virus, vaccination program, 2:25; 3:10**Fournier, Mr. R.J.** (Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services Program, Indian Affairs and Northern Development Department)

Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:11-6, 20-7

**Fulton, Mr. J.F.** (Director, Planning and Evaluation Division, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat)

Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:22-3

Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:23-6

**Gamble, Mr. John** (York North)

Calgary international airport, 7:31-4

Comptroller General, Auditor General report, 1976-1977, 4:17-8

Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:13-6; 12:13-5

Estimates, form and content, Auditor General report, 1977-1978, 4:15-7

Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:20-3; 3:27

Government expenditures, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 5:21-4

Icebreaking, 7:40-3

Local initiatives program, 12:13-5

Manpower industrial training program, 11:13-6

Organization meeting, 1:10

Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:25-8

Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:63-6

Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:31-4, 40-3

**Glasseco report**, *see* Royal Commission on Government Organization**Goodwin, Mr. D.K.** (Director, Program Evaluation Policy Division, Efficiency Evaluation Branch, Comptroller General Office)

Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:25; 12:21-3, 28-30

External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:11-5, 18-23, 29

Government expenditures, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 5:24

Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:18-21, 43-4

**Gottlieb, Mr. A.E.** (Under Secretary of State, External Affairs Department)

External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:7-10, 15-9, 25-6, 30, 33

**Government buildings**, office space

Accommodation program, building/leasing, Public Works Department role, etc., 13:29-30, 46

**Government buildings**, office space—*Cont.*

Lease agreements, 13:16

*See also* Government departments—Relocation program; Ottawa

**Government contracts, purchases, etc.**

Administration, amtds. 13:6-7, 23

Auditor General report, 1977-1978, 1:25-6; 2:4-28; 2A:10-1; 3:4-27; 13:5-59

Canadian corporations, preference, *see* Supply and Services

Department; Treasury Board

Consultants and professional services, Treasury Board guidelines, 13:24-6

Architect fees, 13:27

Auditor General recommendations, implementing, 2:8; 3:20-1

Performance evaluations, 13:24

Tendering procedures, 13:27-8

Cost controls, Treasury Board/Supply and Services Department project managers, appointing, etc., 2:5, 8-13, 17, 26-7; 2A:1-9; 3:14; 7:25-6

Cost overruns, 2:8, 11-3

Treasury Board/Supply and Services Department, policy, 2:27; 3:11-4, 21-4

*See also below* Tenders

Lockheed Aircraft Corporation, \$697 million, 2:5, 16-7

Number, by region, value, 13:21-3

Oral arrangements, 2:19-20; 3:11-3

Post contract administration, disputes, 13:6-7, 23-4

Pricing methods, 2:25

Procedures, 13:6-7

Abuses, sanctions, 2:12-3, 24-6

Brief, 13A:21-38

*See also* Crown corporations; Defence Construction (1951)

Limited; Government departments; Indians Affairs and

Northern Development Department; Public Works

Department; Supply and Services Department; Transport

Department; Treasury Board

Regulations, under Financial Administration Act, amending, etc., 13:6-13, 24

Treasury Board document "Policy and Guidelines in Contracting in the Government of Canada", 2:6-7; 13:24

Tenders, over \$15,000, policy, etc., 2:5-6; 13:6, 9-13, 39-42

Construction industry, cost overruns, 1:25; 13:36-8

Exceptions under Section 8 of Government Contracts

Regulations, Auditor General evaluating, etc., 2:5, 8, 14-7, 20, 23-4; 3:13; 13:9, 42

Treasury Board responsibilities under Financial Administration Act, 13:9, 13

Value for money, 13:42-3

Waste disposal units, patent, competitive tendering, effects, 13:26-7

*See also* Canadian Corps of Commissioners; Canadian

International Development Agency; Defence equipment; Supply

and Services Department

**Government departments**, boards, agencies and commissions

Accountability, 10:5

Auditing, *see* Comprehensive auditing; Government expenditures—Value for money auditing and *see below* Contracting

procedures—Internal audit committees—Program evaluation Auditor General, co-operation, Committee involvement, 1:20

Capital projects

Treasury Board approval processes, 5:7-8; 6:16-8, 22-3; 7:44-6

*See also* Indian Affairs and Northern Development Department; Transport Department

Comptrollers, under Comptroller General jurisdiction, Committee

recommendation, implementing, 12:29-30; 13:41-2

Contracting approval authority levels, "competitive",

"non-competitive", "amendments", etc., 2:7-8; 3:19; 13:10-2

**Government departments, boards, agencies and commissions—Cont.**

- Contracting procedures
- Approval processes, consulting other departments, 13:7-9
- Auditing, 2:11-3
- Auditor General evaluating, 2:4-8
- Commitment authority, 2:5
- Contractor accounts, payments, 2:5, 8
- Delegations of authority, misuses, etc., 2:4-6, 18; 13:6
- See also* Government contracts, purchases, etc.; Treasury Board
- Decentralization program, *see* Veterans Affairs Department
- Financial management and control systems, 1:17; 5:27; 8:11-2
- Comptroller General, Improvement of Management Practices and Controls (IMPAC) Study, staff, backgrounds, expertise, etc., 1:24; 2:13; 4:6-13, 18-23, 26-9; 10:18-20; 12:29
- Envelope system, 4:12, 21
- Internal audit committees, composition, implementing, etc., 1:24-5; 4:9-11; 5:26-8
- Management, consulting services training programs, Public Service Commission involvement, 8:12-3, 24
- Management, responsibilities, authority, 8:24
- See also* Post Office Department
- Program evaluation, Auditor General reporting to Parliament, 1:20-1; 4:11; 5:6, 11-3, 18-9, 26; 10:5
- Program evaluation, performance measurement systems, efficiency/productivity, etc., 1:21-2; 8:4-6, 10, 18-22, 28; 9:29; 10:4-5, 16-20; 12:19, 22, 27-8
- Audit criteria, "accuracy", "report format", "productivity", implementing, 8:5-6; 10:6
- Audit criteria, standards, implementing, management/unions, consulting, etc., 8:5, 12-5, 19-20
- Auditor General recommendations, implementing, 8:4-7, 15-6
- Auditor General staff, backgrounds, expertise, 10:17-9
- Comptroller General involvement, 12:23
- Labour-intensive, process-type operations, financial incentives, private sector, comparing, 8:19-22, 28-30
- Staff, man-years, insufficiency, 12:20-3, 30-1
- See also* Employment and Immigration Department; External Affairs Department; Health and Welfare Department; Local Initiatives Program; Manpower training programs; Parole Board; Parole Service; Post Office Department—Mail processing; Public Service; Supply and Services Department
- Relocation program, from Ottawa to Hull, Ottawa effects, office vacancy, 13:48
- Staff, 4:15-8
- See also* Consultants, professional services; Government expenditures—Value for money auditing; Supply and Services Department—Services provided

**Government expenditures**

- Allotment control, 4:8
- Capital, *see* Government departments—Capital projects
- Control and management, envelope system, *see* Government departments—Financial management and control systems
- Cost benefit analyses, 1:22-3
- See also* Calgary international airport; Manpower training programs—Evaluation
- Cost overruns, *see* Calgary international airport; Defence Construction (1951) Limited; Government contracts, purchases, etc.; Icebreaking; Indians
- Value for money, *see* Government contracts, purchases, etc.
- Value for money auditing, measuring cost effectiveness, SPICE, etc., 1:18-9; 5:5-6, 26-8; 7:8
- Accountability, 5:8-9
- Audit criteria, accounting principles, 1:20-2; 5:7-10
- Responses of 22 departments and agencies, 6A:1-162
- Auditor General, political involvement, 1:19-23; 7:29-30
- See also* Calgary international airport

**Government expenditures—Cont.**

- Value for money auditing, measuring cost effectiveness, ...—*Cont.*
- Auditor General report, 1977-1978, 5:4-30
- Efficiency, improvement, 5:6, 9-10
- Private sector, implementing, 1:18
- Provinces, implementing, 1:18
- See also* Calgary international airport; Employment and Immigration Department; External Affairs Department; Indian Affairs and Northern Development Department; Parole Board; Post Office Department, Transport Department
- See also* After-care agencies; Indian Affairs and Northern Development Department

**Half-way houses, *see* After-care agencies****Haliburton, Mr. Charles (South West Nova)**

- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 13:16

**Halliday, Mr. Bruce (Oxford)**

- Organization meeting, 1:7-8, 11
- Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:24-5
- Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:29-31

**Hawkes, Mr. Jim (Calgary West; Vice Chairman)**

- Calgary international airport, 13:58
- CIDA, Committee examining, 13:32
- Comprehensive auditing, Auditor General report, 1977-1978, 1:14, 22
- Election as Vice Chairman, 1:7-8
- Employment and Immigration Commission, 11:7
- Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:6-9, 17-8, 24-6; 12:7-11, 24-6
- External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:21-2
- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:26-7; 3:11, 14-7; 13:7-12, 16, 19-23, 27-8, 40-1, 52, 58
- Government departments, contracting procedures, etc., 13:7-12
- Government departments, program evaluation, 8:21-2; 10:16-8
- Government expenditures, cost benefit analyses, 1:22
- Government expenditures, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 5:13-7, 24
- Icebreaking, 7:36-7
- Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:13-5
- Local initiatives program, 12:7-11, 24-6
- Manpower industrial training program, 11:17-8, 25-6
- Manpower training programs, 11:6-9, 24-5
- Organization meeting, 1:7, 10-2
- Paroles, temporary absences, etc., 10:49-52
- Penitentiaries, 10:48
- Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:6-9, 33
- Public Service, 5:14-7
- Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:16-9, 48-52
- Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:12-5, 36-7, 43

**Health and Welfare Department, performance measurement systems, 8:27****Herbert, Mr. Hal (Vaudreuil)**

- Comprehensive auditing, Auditor General report, 1977-1978, 1:14-5
- Defence Construction (1951) Limited, 2:11-2



**Herbert, Mr. Hal—Cont.**

- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:10-2
- Point of order, meetings, scheduling, conflicts with other committees, 1:14-5

**Housing, see Indians****Hull, see Government departments—Relocation program****Human Rights Act, see Penitentiaries—Inmates****Icebreaking**

- "R" class icebreakers
- Fleet plan, 7:35-8
- Helicopters, 7:40
- Pierre Radisson and Franklin*, design, costs, overruns, etc., 7:35-43

**Improvement of Management Practices and Controls (IMPAC) Study, see Government departments—Financial management****Indian Affairs and Northern Development Department**

- Capital projects, Public Works Department involvement, 6:12-4, 22, 25
- Contracting procedures, approval processes, delegations of authority, etc., 13:20
- Expenditures, allocating to schools/housing/infrastructures, etc., consulting Indian bands, 6:14-5
- Value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:6-31
- Value for money auditing, measuring cost effectiveness, SPICE, implementing, 6:12-3, 19-21, 27-30

**Indians and Indian reserves**

- Education, schools, construction program, Public Works Department involvement, cost overruns, project managers, lacking, etc., 6:10-22, 25-9
- Employment programs, Indian day labour, 6:23-5
- Housing, 6:13-4, 27
- See also Penitentiaries—Inmates*

**Industrial relations, labour-management co-operation, see Canada post corporation; Post Office Department****Influenza, see Flu****Information Canada, termination, Vancouver lease, unused facilities, costs, 13:54-5****Johnston, Mr. Donald (St. Henri-Westmount; Chairman)**

- Calgary international airport, 7:44
- Comptroller General, Auditor General report, 1976-1977, 4:24
- Election as Chairman, 1:7
- Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:4-6, 12, 15
- External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:4-7, 10-1, 15, 29-30
- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:20; 3:11-3, 25; 13:8, 11-2
- Government departments, contracting procedures, 13:8
- Government expenditures, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 5:20-1
- Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:13, 17, 29-30
- Manpower training programs, 11:12
- Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:5-6, 10-1, 25
- Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:4-16, 19-20, 36-7

**Johnston, Mr. Donald—Cont.**

- Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:44
- See also Procedure and decisions of the Chair*

**Joyal, Mr. Serge (Hochelaga-Maisonneuve)**

- Comprehensive auditing, Auditor General report, 1977-1978, 1:24
- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:14-6; 3:26-7
- Organization meeting, 1:9

**Justice and Legal Affairs Committee, penitentiaries subcommittee, see Penitentiaries****Kamloops, B.C., see Post offices****Kent, Mr. O. (SPICE Project Leader, Auditor General Office)**

- Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:10-1, 18-9, 27, 30

**Kroeger, Mr. A. (Deputy Minister, Transport Department)**

- Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:7-8, 12, 15-23, 26-8, 33-4, 42-6

**Lafontaine, Mr. M.A.J. (Associate Deputy Minister, Employment and Immigration Department)**

- Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:7-16, 19-23, 26-7; 12:20, 28, 31-2

**Lambert commission, see Supply and Services Department****Lamontagne, Hon. Gilles (Langelier)**

- Comptroller General, Auditor General report, 1976-1977, 4:21-2
- Defence equipment, aircraft, 13:42-3
- Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:9-11, 27; 12:18-22
- Estimates, form and content, Auditor General report, 1977-1978, 4:23
- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 13:25-6, 41-4, 57-8
- Government departments, comptrollers, 13:41-2
- Government departments, program evaluation, 12:20-2
- Government expenditures, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 5:25-7
- Local initiatives program, 12:19-20
- Manpower training programs, 11:9-11, 27
- Parole Board, 10:43-5
- Parole Service, program evaluation, 10:43
- Paroles, temporary absences, etc., 10:44, 61-2
- Post Office Department, 5:25
- Value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:10-4
- Postal service, 9:12-3
- Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:43-5, 61-2
- Supply and Services Department, program evaluation, 13:57

**Law Reform Commission, see Paroles, temporary absences, etc.****Local Employment Assistance Program (LEAP), see Unemployment countermeasures****Local Initiatives Program (LIP)**

- Abuses, 12:22-3
- Canada works program, objectives, comparing, 12:8, 18
- Constituencies, ministerial advisory boards, establishing, 12:16-7
- Continuation/termination, ministerial responsibility, 12:19-20



**Local Initiatives Program (LIP)—Cont.**

- Evaluation, performance measurement systems, efficiency, methodologies, audit criteria, etc., 12:5-7, 17-9, 24-6, 29
- Costs, 12:8-9, 13, 19
- Program changes, implementing, community involvement, program localization, etc., 12:8, 16
- Reports, making public, 12:28
- Staff, contracting out, tenders, internal selection committee, recommendations, 12:8-10
- Evaluation, reporting to Parliament, 12:28
- Objectives
  - Community betterment, defining, evaluating, costs, 12:6, 13-9
  - Job creation programs, evaluating, costs, 12:6, 14, 19
  - Political, 12:16-7
- Projects
  - Approval process, Auditor General, Comptroller General involvement, 12:28-9
  - Jobs created, man-years of employment, 12:30-1
  - 1971-1977, expenditures, 12:5, 13, 31
  - Termination, June 1977, Canada works program, replacing, 12:5, 8, 22, 31

**Lockheed Aircraft Corporation**, *see* Government contracts, purchases, etc.

**Loto Canada**, termination, Vancouver lease, unused facilities, costs, 13:54-5

**Macdonell, Mr. J.J. (Auditor General)**

- Comprehensive auditing, Auditor General report, 1977-1978, 1:16-26
- Comptroller General, Auditor General report, 1976-1977, 4:13-4, 25
- Estimates, form and content, Auditor General report, 1977-1978, 4:14-5, 24-8
- Government expenditures, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 5:13-5, 18-26, 29

**Mackay, Mr. J.A.H. (Deputy Minister, Public Works Department)**

- Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 13:22-3, 27, 30-3, 49-51, 54-6

**Manpower and Immigration Department**, *see* Employment and Immigration Commission

**Manpower Industrial Training Program**

- Evaluation, efficiency, 11:5, 9, 13-6, 25-6
- Industry/trainee allowances, 11:16
- Surveys, industry/individual responding, requirement, 11:10-8, 25-6

**Manpower training programs**

- Evaluation by department and Treasury Board (1976), recommendations, 11:4-5, 12
- Evaluation, performance measurement systems, audit criteria, cost-benefit analyses, etc., 11:4-13, 22-5
- Auditor General conducting, Comptroller General involvement, 11:10-2
- Reports, public access, 11:26
- Staff required, man-years, hiring consultants, costs, etc., 11:6-8, 22
- Federal-provincial agreements, 11:10-2
- Institutional training, trainee allowances, 11:5, 9, 13, 17-9
- Objectives, 11:5-6, 12-3
- Referral process, matching training to job opportunities, 11:5, 23-4, 27-8
- Trainees, counselling, 11:19
- Training courses, purchase from provinces, completion rates, 11:19-22, 27
- Unemployment insurance funds use, 11:12

**Mathews, Mr. W.J. (Audit Director, Auditor General Office)**  
Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:5-7, 10-2, 21

**McGimpsey, Mr. L.M. (Director, Financial Policy Evaluation Division, Comptroller General Office)**  
Comprehensive auditing, Auditor General report, 1977-1978, 1:24-5

**McNamara, Mr. E.F. (Assistant Auditor General)**  
Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:6, 18  
Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:37, 43

**McVie, Mr. F. (Chief, Case Management, Correctional Service of Canada)**  
Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:35-6

**Members of Parliament**, *see* Crown corporations

**Meyboom, Mr. P. (Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat)**  
Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 2:6-9, 12-3, 16-8, 21-3, 26; 3:11, 14-5, 20-1; 13:6-25, 28, 42-3

**Meyers, Mr. L. (Deputy Auditor General)**  
Comprehensive auditing, Auditor General report, 1977-1978, 1:23  
External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:11-3, 16, 28-30  
Government expenditures, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 5:5, 16, 23  
Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:7, 16, 28  
Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:10-1, 29  
Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:25  
Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:4-5, 8-10, 20-2, 27-31, 35

**Midgley, Mr. I. (Director General, Program Evaluation Branch, Employment and Immigration Department)**  
Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 11:11-4, 17-8, 22-6; 12:9, 26

**Ministerial responsibility**, *see* Calgary international airport

**Montpetit recommendations**, *see* Post Office Department

**Murphy, Mr. Rod (Churchill)**

Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:23-6

**Murta, Mr. Jack (Lisgar; Parliamentary Secretary to President of the Treasury Board)**

Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 12:27-8  
Estimates, form and content, Auditor General report, 1977-1978, 4:25-7  
External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:17-9, 33  
Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 13:12-3, 33-6  
Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:30  
Local initiatives program, 12:27-8  
Supply and Services Department, 13:33-6

**Murta, Mr. Jack—Cont.**

Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:25-8

**National Battlefields Commission, 13:9, 12-3**

**National parks, Banff, Alta., sewer/water works, contract tendering, 13:38-9**

**Nielsen, Hon. Erik (Yukon; Minister of Public Works)**

CIDA, contracts, Public Works Department involvement, 13:32  
Government buildings, office space, accommodation program, Public Works Department role, 13:29  
Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 13:14, 24-32  
Government contracts, purchases, etc., waste disposal units, 13:27  
Ottawa, government office space, unoccupied, public/private sector, Public Works Department report, A.E. Lepage report, 13:31  
Ottawa, government office space, 219 Laurier Ave., Canadian Building, lease, 13:31-2

**Opportunities for Youth (OFY) Program, 12:18****Ottawa**

Government office space, unoccupied, public/private sector, effects, Public Works Department report, A.E. Lepage report, etc., 13:31, 48  
Government office space, 219 Laurier Ave., Canadian Building, lease, 13:31-2

*See also* Auditor General Centennial Conference; Government departments—Relocation program

**Outerbridge, Mr. W.R. (Chairman, Parole Board)**

Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:21-2, 25-52, 55, 60-6

**Parliament, *see* Comprehensive auditing—Methodology; Crown corporations; Estimates; Government departments—Program evaluation; Local Initiatives Program—Evaluation**

**Parole Act, *see* Paroles, temporary absences, etc.**

**Parole Board**

Members, appointment, political involvement, qualifications, backgrounds, etc., 10:20-1, 45, 50-1  
Parole Service integrating with, reorganization, 10:60-1  
Program evaluation, performance measurement systems, efficiency/productivity, 10:6-7, 20-1, 32, 43  
Audit criteria, implementing, U.S. comparison, etc., 10:7-10  
Value for money auditing, measuring cost effectiveness, Auditor General recommendations, implementing, 10:8-12, 32-3, 38-40, 62-3

*See also* Paroles, temporary absences, etc.; United States

**Parole Service**

Program evaluation, performance measurement systems, efficiency/productivity, audit criteria, implementing, etc., 10:7-8, 12-5, 43-4  
*See also* Parole Board

**Paroles, temporary absences, etc.**

Appeal procedure, internal review, 10:62  
Breaches, dangerous offenders committing crimes, Edmonton incident, 10:27-9  
Day parole programs, *see* Penitentiaries—Inmates  
Decision-making process  
Eligibility criteria, predicting human behaviour, mechanistic decisions, low/high risk cases, etc., 10:10-1, 26, 30-4, 41, 45, 52, 63  
Evaluating, five-year plan, Comptroller General involvement, 10:42, 49-52

**Paroles, temporary absences, etc.—Cont.****Decision-making process—Cont.**

Hearings, information considered, inmate receiving in advance, 10:46, 61-2  
Law Reform Commission recommendations, implementing, 10:8, 37-8  
Parole Board, responsibilities under Parole Act, individual judgements, effectiveness, etc., 10:7, 10-1, 23-6, 33-4, 39, 44-5, 50-3, 60, 63-5  
Eligibility, completing 1/3 of sentence or 7 years, 10:26-7  
Mandatory supervision, post-incarceration period, costs, 10:7-8, 14-6, 21, 33-6, 53  
Parole officers  
Caseloads, 10:36, 39  
Ex-inmates, use, effects, 10:42, 54-5  
Recruitment, requirements, 10:59-60  
*See also* Penitentiaries—Inmates  
Public understanding, attitudinal changes, 10:65-6  
Success/failure rate, violent/non-violent crimes, 10:15-6, 20-1, 27, 30-3, 36, 40-1, 44

**Passports, *see* External Affairs Department**

**Patents, *see* Government contracts, purchases, etc.—Waste disposal units**

**Penitentiaries**

Citizen advisory committees, establishing, costs, 10:24-5  
Construction program, 10:22  
Federal-provincial co-operation, 10:53-4  
Guards, recruitment, requirements, 10:55  
Inmates  
Discipline lacking, 10:58-9  
Employment programs, vocational training, 10:57-8  
Native people, using native parole officers, 10:54-6  
Population, *per capita*, comparing with other countries, 10:30, 38  
Records, access under Human Rights Act, 10:63  
Release by law, committing crime, police responsibility, 10:56-7  
Release into community for rehabilitation, day parole programs, 10:7, 15, 31-3, 47, 53  
Turnover, 10:46  
*See also* After-care agencies; Paroles, temporary absences, etc.  
Justice committee subcommittee (1976-1977), recommendations, 10:24  
Operating costs, U.S. comparison, 10:14-5, 33-4, 53  
Recidivism, 10:10, 16, 38, 41-2, 48, 66-7  
"Scared straight" program, 10:56  
Staff/inmate ratio, 10:21-2

**Performance measurement systems, *see* Government departments—Program evaluation**

**Pinder, Mr. G. (Director, Case Management, Correctional Service of Canada)**

Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:35-6, 39, 48

**Pisapio, Mr. L. (Deputy Commissioner, Offender Programs, Correctional Service of Canada)**

Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:42-3, 54-5

**Police, *see* Penitentiaries—Inmates**

**Post Office Department**

Crown corporation, establishing, *see* Canada post corporation  
Inside workers, sorters and coders, training/re-training programs, 9:18, 26-7

**Post Office Department—Cont.**

Labour-management relations

Grievances outstanding, 9:17-8, 31

*See also* Canada post corporation

Mail processing

Automation and mechanization programs, Postal Code, costs, efficiency, etc., 9:6-9, 12, 23-5, 33-4

Operating costs, 9:8, 18, 24

Performance measurement systems, efficiency/productivity, costs, etc., 5:11, 25; 9:5-6, 10, 21-4, 28, 33

Audit criteria, "engineering time standard", Auditor General recommending, 9:6, 10-2, 20, 25-9, 32

Volume/staff growth, 9:8, 28

Management, responsibilities, authority, 9:16-7

Management/worker ratio, 9:14

Montpetit recommendations (1966), 9:12

Postmasters General, 6 in 9 years, effects, 9:13-4

Staff, increase, reduction by attrition, turnover rates, etc., 9:6-10, 14, 23-4

Unions, number jurisdictional conflicts, 9:14-6, 30-1

Value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:5-35

Value for money auditing, measuring cost effectiveness, Auditor General recommendations, implementing, 9:10, 21, 25-8

*See also* Supply and Services Department

**Post offices**

Alberta, expansion program, rural communities, trailers, 13:50-1

Drumheller, Alta., building/leasing, parking facilities, 13:49-50

Kamloops, B.C., re-roofing, structural changes, 13:55-7

Leasing, from private sector, effects, Public Works Department involvement, 13:48-9

**Postal service**

Delivery, reliability, private courier services, 9:12-3

Letter carrier service, door to door, route design, 9:31-2

Letter carriers, increasing, 9:8-9, 20

Rural, delivery contracts, U.S. comparison, 9:20-1, 27-8

*See also* Vancouver

**Prisoners, *see* Penitentiaries—Inmates****Procedure and decisions of the Chair**

Agenda and procedure subcommittee, establishing, M. (Mr.

Bosley), 1:8-9, agreed to

Agenda and procedure subcommittee, reports, first, 1:13-5; second, 4:5-6; third, 5:4-5; 6:6-10; fourth, 11:4; fifth, 12:11-2; 13:5

Documents, appending to minutes and evidence, 5:3, agreed to;

6:3-4, agreed to; 10:67, agreed to, 3; 12:32, agreed to, 4; 13:59, agreed to, 3

Ms. (Mr. Bosley), 2:28, agreed to, 3; 3:27, agreed to, 3

Election of Chairman and Vice Chairman, Ms. (Mr. Desmarais;

Mr. Halliday), 1:7-8, agreed to

Meetings, scheduling, conflicts with other committees, 1:14-5; 6:9-10; 12:12

Printing, minutes and evidence, M. (Mr. Bosley), 1:11, agreed to

Questioning of witnesses, order of reference, beyond scope, 10:59

Quorum, meeting and printing evidence without, M. (Mr. Bosley), 1:9-11, agreed to

**Protheroe, Mr. H.F. (Assistant Deputy Minister, Review, Transport Department)**

Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:28-9

**Provinces, *see* Government expenditures—Value for money auditing; Manpower training programs—Training courses****Public Accounts Committee, *see* Committee****Public Service**

Performance measurement systems

Efficiency/productivity, private sector comparison, etc., 5:10, 14-21, 30

*See also* Employment and Immigration Department

Personnel management, merit system, dismissals, etc., 5:10, 14, 19-25, 28-9, 8:22-3, 29-30

**Public Service Commission, *see* Government departments—Management****Public Works Department**

Contracting approval authority levels, construction, 2:7; 13:10-1

Contracting procedures, delegations of authority, 13:17

Contracting procedures, tendering policy, 13:15-8, 28-9

*See also* Canadian International Development Agency; Government

buildings; Indian Affairs and Northern Development

Department; Indians; Ottawa; Post offices; Vancouver; Veterans Affairs Department

**Reid, Mr. T.E. (Deputy Secretary, Efficiency Evaluation Branch, Comptroller General Office)**

Government expenditures, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 5:17-8, 23-4, 27-30

**Research and development, *see* Supply and Services Department—Contracts****Revenue Department, district taxation office, *see* Vancouver****Robinson, Mr. R.B. (Deputy Director General, SPICE, Auditor General Office)**

Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 12:19-21, 27-31

Government expenditures, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 5:9-11, 14-5, 27-8

Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:16-8

**Rodriguez, Mr. John (Nickel Belt)**

Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:33-4

**Rogers, Mr. H.G. (Comptroller General)**

Comptroller General, Auditor General report, 1976-1977, 4:6-11, 17-24, 29

Estimates, form and content, Auditor General report, 1977-1978, 4:11-3, 16-9, 26-7

**Royal Commission on Government Financial Organization and Accountability (Lambert), *see* Supply and Services Department****Royal Commission on Government Organization (Glassco), recommendations, 9:11****St. Leonards Society, *see* After-care agencies****Sebastyan, Mr. G.Y. (Director General, Engineering and Architecture Branch, Indian Affairs and Northern Development Department)**

Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 13:8

Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:15, 20, 24-9

**Shaw, Mr. J.H. (Principal, Auditor General Office)**

Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 3:4-5



- Sinclair, Mr. G.M.** (Administrator, Canadian Marine Transportation Administration, Transport Department)  
Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:36-43
- Solicitor General Department**, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:4-67
- Spinks, Mr. J.H.M.** (Director, Materiel Management, Transport Department)  
Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 13:19, 22, 41, 58-9
- Study of Procedures in Cost Effectiveness (SPICE)**, *see* Auditor General Office; Government expenditures
- Supply and Services Department**, Supply Administration  
Auditor General, auditing, 13:58  
Contracting approval authority levels, acquisition of goods and services, 2:7; 3:19-20; 13:10-1  
Contracting procedures, policy  
Approval processes, retroactivity, etc., 2:18-9, 27; 3:16; 13:16-7; 13A:61  
Auditor General recommendations, implementing, 3:5  
Auditor General report, 1977-1978, 13A:1-10  
Corporations, Canadian/foreign, 2:22  
Delegations of authority, 13:17  
Foreign governments, co-operative logistics (COLOG), 3:7-8  
Pricing methods, standing offers, rationalization study, etc., 3:5-7; 13:34-6  
Tenders, 2:5; 3:4-5, 8, 18-9; 13:14-5  
Source list, accessibility, private firms, 13:52
- Contracts**  
Research and development, 3:8  
"Sole source", "selected source", "no substitute", \$1.8 billion, etc., 2:5, 19-20, 23-5; 3:4-9; 3A:2; 13:6, 42-4  
*See also* Government contracts, purchases, etc.—Cost controls—Cost overruns
- Lambert commission recommendations, 13:58  
Post Office Department, relationship, 13:58  
Procurements, furniture/office equipment, tendering, Canadian content, etc., 13:44-6, 53-4  
Procurements, provincial industrial activity, correlating, 13:56-7  
Program evaluation, 13:57-8  
Purchasing offices, 3:17  
Services provided, Crown corporations, 13:58  
Services provided, departmental buildings, 13:35
- Sutherland, Mr. R.** (Director, Passport Office, External Affairs Department)  
External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:19, 26-7, 31-4
- Taylor, Mr. Gordon** (Bow River)  
Comprehensive auditing, Auditor General report, 1977-1978, 1:19  
Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 12:30-2  
External Affairs Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 8:23-5  
Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 3:21-4; 13:49-52  
Government departments, program evaluation, 12:30  
Indian Affairs and Northern Development Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 6:26-9  
Local initiatives program, 12:30  
Parole, temporary absences, etc., 10:25-9  
Penitentiaries, 10:56-9  
Point of order, meetings, scheduling, conflicts with other committees, 6:9
- Taylor, Mr. Gordon—Cont.**  
Point of order, questioning of witnesses, order of reference, beyond scope, 10:59  
Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:13-7  
Post offices, 13:49-51  
Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:25-9, 56-9  
Supply and Services Department, contracting procedures, 13:52  
Unemployment countermeasures, 12:31-2
- Thacker, Mr. Blaine** (Lethbridge-Foothills)  
Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 13:26-7, 32  
Organization meeting, 1:12
- Thomson, Mr. John** (Calgary South)  
Transport Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:22-5
- Transport Department**  
Capital projects, Auditor General recommendations, implementing, 7:27-9  
Capital projects, cost estimates, Treasury Board directives, 7:14, 23-4  
Contracting procedures, airport construction, tendering policy, 13:18-9, 32-3  
Contracting procedures, approval processes, 13:18  
Cost controls, project managers, appointing, etc., 7:12-3, 22-6  
Value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 7:4-47  
*See also* Calgary international airport
- Treasury Board**  
Contracting procedures, policy  
Approval processes, retroactivity, etc., 2:5-8, 17-9, 27; 3:11-5; 3A:1; 13:6-9, 20-1; 13A:57-8  
Corporations, Canadian/foreign, 2:20-2  
Government departments, guidelines, Administrative Policy Branch responsibility, 2:6-9; 3:5; 13:13  
*See also* Calgary international airport; Estimates; Government contracts, purchases, etc.; Government departments—Capital projects; Manpower training programs; Transport Department
- Uberig, Mr. J.E.** (Assistant Deputy Postmaster General, Finance and Administration)  
Post Office Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 9:7, 24-5
- Unemployment countermeasures**  
Job creation programs, 12:31-2  
Local employment assistance program, 12:18  
*See also* Indians; Local Initiatives Program; Opportunities for Youth Program
- Unemployment insurance**, *see* Manpower training programs
- Unemployment Insurance Commission**, *see* Employment and Immigration Commission
- United States**  
Parole Board, abolishing, 10:51-2  
*See also* Calgary international airport; Parole Board; Penitentiaries—Operating costs; Postal service
- Upex, Mr. D.** (Acting Chief, Job Creation and Employment Services Division, Program Evaluation Branch, Employment and Immigration Department)  
Employment and Immigration Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 12:9-18, 25



**Value for money auditing,** *see* Government expenditures

**Vancouver**

District taxation office, building advertisement, Public Works

Department tendering, 13:28-9

International airport, dredging contract, 13:40-1

Postal service, backlog, first class mail, 9:18-9

*See also* External Affairs Department; Information Canada; Loto Canada

**Veterans Affairs Department,** decentralization to Charlottetown, site, building/leasing, Public Works Department responsibility, 13:46-7

**Wakim, Mr. Sam** (Don Valley East)

Estimates, form and content, Auditor General report, 1977-1978, 4:27-8

Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:46-8, 66

**Waller, Mr. I.** (Director General, Research, Solicitor General Office)  
Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:66-7

**Waste disposal units,** *see* Government contracts, purchases, etc.

**Wilson, Mr. A.D.** (Assistant Deputy Minister, Operations, Public Works Department)  
Government contracts, purchases, etc., Auditor General report, 1977-1978, 13:29-30, 37-41, 46-50

**Yeomans, Mr. D.** (Commissioner, Correctional Service of Canada)  
Solicitor General Department, value for money auditing, Auditor General report, 1977-1978, 10:22-5, 30-4, 38-40, 44, 48-58, 61

**Youth,** *see* Opportunities for Youth Program



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7







BINDING SECT.

JAN 27 1982

